



An den Grossen Rat

18.0652.01

18.5393.02

FD/P180652/P185393

Basel, 11. Dezember 2019

Regierungsratsbeschluss vom 10. Dezember 2019

**Bericht zu den Ergebnissen der Generellen Aufgabenüberprüfung
für die Legislatur 2017-2021**

und

**Bericht zum Anzug Patricia von Falkenstein und Konsorten betref-
fend Generelle Aufgabenüberprüfung für Synergien und Effizienz-
steigerungen nutzen**

Inhalt

Zusammenfassung	4
1. Einleitung	2
2. Gesetzliche Grundlagen	11
3. Konzept und Vorgehen	13
3.1 Interkantonaler Benchmark-Vergleich.....	14
3.2 Analyse der finanziellen Entwicklung der Departemente	14
3.3 Analyse der aktuellen Aufgabenüberprüfungen anderer Kantone.....	15
3.4 Analyse von Schwerpunktthemen.....	15
3.5 Analyse in den Departementen	16
3.6 Einbezug der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.....	16
4. Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Basel-Stadt (BAK-Studie)	17
5. Finanzielle Entwicklung der Departemente 2009 bis 2018	19
6. Analyse und Vergleich der aktuellen Sparprogramme und Aufgabenüberprüfungen der Kantone	22
7. Analyse von Schwerpunktthemen	25
7.1 Zentralisierung in den unterstützenden Bereichen Finanz- und Rechnungswesen, Personalwesen und IT.....	28
7.1.1 Zentralisierung Finanz- und Rechnungswesen.....	28
7.1.2 Zentralisierung Personalwesen	33
7.1.3 Zentralisierung IT.....	35
7.2 Drucksachen und Publikationen	41
7.3 Evaluation der Raumstandards der Basler Schulen und der Büroräumlichkeiten der kantonalen Verwaltung.....	46
7.3.1 Evaluation der Raumstandards der Basler Schulen.....	46
7.3.2 Evaluation der Büroräumlichkeiten der kantonalen Verwaltung.....	50
7.4 Überprüfung der Baunormen / Standards	54
7.5 Überprüfung der Labororganisation	58
8. Analyse in den Departementen	63
8.1 Betriebsanalyse des Kunstmuseums (PD).....	70
8.2 Überprüfung der Tourismusstatistik (PD)	73
8.3 Stakeholder-Analyse der Kantons- und Stadtentwicklung (PD)	77
8.4 Überprüfung einer Schaffung einer Fachstelle „für alle Fragen der Vielfalt“ (Anzug).....	80
8.5 Überprüfung einer Aufhebung der Dienststelle „Kantons- und Stadtentwicklung“ (Anzug)	83
8.6 Überprüfung eines Verzichts und einer Reduktion von Kommunikationsabteilungen in den Departementen (Anzug)	89
8.7 Überprüfung einer Reduktion von Kampagnen beim Kanton Basel-Stadt (Anzug).....	97
8.8 Organisations- und Prozessentwicklung der Kantonalen Fachstelle für öffentliche Beschaffungen (BVD).....	100
8.9 Einführung der elektronischen Baubewilligung (BVD)	104
8.10 Erneuerung des Fachsystems Leitungskataster und Optimierung der Abläufe (BVD).....	107
8.11 Konzessionierung der Plakatierung im öffentlichen Raum (BVD)	110
8.12 Überprüfung des Bewässerungsmanagements für öffentliche Grünflächen (BVD)	113
8.13 Überprüfung einer Auflösung des Amtes für Mobilität (Anzug)	118

8.14	Steuerung der Lektionenguthaben für Lehrpersonen (ED)	123
8.15	Überprüfung der Bildungsgesetzgebung (ED).....	126
8.16	Überprüfung der Mensen an den öffentlichen Schulen (ED).....	129
8.17	Make-or-buy in der Immobilienbewirtschaftung (FD)	132
8.18	Zentralisierung und Digitalisierung der Abrechnung infolge Mutterschaftsentschädigung (FD)	135
8.19	Elektronische Datenübermittlung von Absenzdaten infolge Krankheit und Unfall in das Fehlzeitenmanagement des Personalsystems (FD)	136
8.20	Optimierung des Steuerveranlagungsverfahrens (FD)	137
8.21	Überprüfung des Prozesses der Grundstückgewinnsteuer (FD)	138
8.22	Überprüfung der Spitalversorgung (GD)	140
8.23	Überprüfung Alter / Langzeitpflege (GD).....	144
8.24	Überprüfung der ärztlichen Notfalldienste – Fürsorgerische Unterbringung (FU-Dienst) (GD).	147
8.25	Überprüfung der Prozesse und Ressourcen der Abteilung Logistik der Kantonspolizei (JSD).	150
8.26	Überprüfung der Organisation des Einwohner- und Zivilstandamts (JSD)	154
8.27	Überprüfung des Stabs des Untersuchungsgefängnisses (JSD)	158
8.28	Überprüfung des Prozesses der Einbürgerung (JSD)	161
8.29	Überprüfung der Situation und des Mitteleinsatzes im Asylbereich (WSU)	165
8.30	Überprüfung der Leistungen im Bereich Erstattung von Krankheitskosten zur Ergänzungsleistung AHV/IV (WSU).....	168
8.31	Wirkungsüberprüfung Bereich Wirtschafts-/ Standortförderung (WSU).....	171
8.32	Überprüfung einer Reduktion der Personalmittel in der Abteilung „Lärmschutz des Amtes für Umwelt und Energie“ (Anzug).....	174
8.33	Dokumentenmanagement bei der Finanzkontrolle (Finanzkontrolle)	176
8.34	Aufgabenüberprüfungen der Gerichte.....	178
9.	Einbezug von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern	181
10.	Anzugbeantwortung	182
11.	Schlussfolgerungen.....	184
12.	Antrag.....	186

Zusammenfassung

Das Finanzhaushaltsgesetz verpflichtet den Regierungsrat, mit einer Generellen Aufgabenüberprüfung (GAP) die kantonalen Tätigkeiten mindestens einmal pro Legislaturperiode auf ihre staatliche Notwendigkeit, ihre Wirksamkeit und die Effizienz ihrer Erbringung sowie auf die Tragbarkeit ihrer finanziellen Auswirkungen zu überprüfen. Er kann dabei Schwerpunkte vornehmen und unterbreitet dem Grossen Rat das Ergebnis der Prüfung zur Kenntnisnahme.

Der Regierungsrat hat die GAP für die Legislaturperiode 2017-2021 durchgeführt. Die Ergebnisse der GAP werden im vorliegenden Schlussbericht zusammengefasst. Die GAP der laufenden Legislaturperiode besteht aus sechs aufeinander abgestimmten Elementen, aus denen im Zusammenspiel eine breite Überprüfung der kantonalen Tätigkeiten resultiert.

Als erstes Element evaluierte die BAK den Finanzhaushalt des Kantons Basel-Stadt mittels eines interkantonalen Benchmarking der Nettoausgaben nach Aufgabenfeldern. Des Weiteren wurden die finanzielle Entwicklung der Departemente untersucht und aktuelle Aufgabenüberprüfungen und Sparprogramme anderer Kantone analysiert.

Angesichts des breiten Aufgabenspektrums des Kantons hat sich eine Schwerpunktbildung aufgedrängt. Der Regierungsrat hat als viertes Element fünf Schwerpunktthemen festgelegt, welche gemäss dem gesetzlichen Auftrag auf ihre staatliche Notwendigkeit, ihre Wirksamkeit und die Effizienz ihrer Erbringung sowie auf die Tragbarkeit ihrer finanziellen Auswirkungen vertiefter geprüft worden sind. Im Zentrum standen departementsübergreifende Querschnittsthemen:

- Zentralisierung in den unterstützenden Bereichen Finanz- und Rechnungswesen, Personalwesen und IT
- Drucksachen und Publikationen
- Evaluation der Raumstandards der Basler Schulen und der Büroräumlichkeiten der kantonalen Verwaltung
- Evaluation der Baunormen / Standards
- Überprüfung der Labororganisation

Neben der Analyse von Schwerpunkten führten die Departemente in ihrem Zuständigkeitsbereich als fünftes Element mehrere eigene Aufgabenüberprüfungen durch. Die Departemente kennen ihren Bereich am besten und wissen, wo Handlungs- und Optimierungsbedarf besteht. Dieses Wissen wurde genutzt.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter setzen die kantonalen Aufgaben tagtäglich um und sind mit den Prozessen vertraut. Sie erkennen dementsprechend vielfach Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung und zur Verbesserung der Aufgabenerfüllung. Das sechste Element der GAP sah daher den Einbezug der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor. Es wurde ihnen die Möglichkeit gegeben mitzuteilen, wo sie Verbesserungs- und Sparpotenzial sehen, wo Effizienzsteigerungen möglich und welche Aufgaben nicht mehr notwendig sind.

Fünf Schwerpunktbereiche mit 21 Optimierungsmassnahmen

Aufgrund der Analyse der fünf Schwerpunktthemen hat der Regierungsrat insgesamt 21 Optimierungsmassnahmen beschlossen. Die Massnahmen haben eine grosse Breitenwirkung, indem sie in der überwiegenden Mehrzahl alle Departemente betreffen. Es werden Arbeitsprozesse in den Bereichen Finanz- und Rechnungswesen, IT und HR zentralisiert und optimiert, die Digitalisierung bei der Aufgabenerfüllung umgesetzt, Standards in mehreren Bereichen angepasst und Verbesserungen in der Erstellung und Verwaltung der Immobilien im Verwaltungsvermögen angestrebt. Folgende Massnahmen werden momentan umgesetzt:

Das Potenzial durch Zentralisierung und Digitalisierung in den Bereich des Finanz- und Rechnungswesen, Personalwesen und IT soll ausgeschöpft werden. Die Finanzprozesse werden departemental in einem Servicecenter zentralisiert. Die Rechnungsfreigabe erfolgt zukünftig flä-

chendeckend elektronisch. Die Buchhaltung wird vollständig elektronisch archiviert und der Kanton soll E-Rechnungen senden und empfangen können. Vorkontrollsysteme werden bei Ablösung oder Neuanschaffung auf Notwendigkeit überprüft. Die Zentralisierung und Standardisierung der IT-Services wird fortgeführt. Es wurde ein Informatikleitbild erstellt und eine Informatikstrategie befindet sich in Arbeit. Die Informatik wird gesamtheitlich gesteuert und geplant. IT Beschaffungen werden über die Departemente hinweg koordiniert. Im Personalwesen sollen die Prozesse konsequent harmonisiert und standardisiert werden, sowie wenn immer möglich automatisiert oder elektronisch unterstützt werden. Zu diesem Zweck wurden 62 HR-Prozesse definiert und beschrieben, welche über die gesamte kantonale Verwaltung standardisiert werden.

Aufgrund der GAP führt der Kanton Basel-Stadt bei Drucksachen und Publikation das Digitalprinzip ein. Drucksachen und Publikation sollen grundsätzlich nur noch digital zur Verfügung gestellt werden. Ausnahmen sind möglich, wenn beispielsweise gesetzliche Vorgaben gedruckte Publikationen notwendig machen oder wenn davon ausgegangen werden kann, dass das Zielpublikum besser mit gedruckten Publikationen erreicht werden kann. Es wurden einzelne Publikationskategorien definiert, zu denen konkrete Empfehlungen formuliert wurden.

Die Evaluation der Raumstandards der Basler Schulen zeigt, dass keine wesentlich höheren oder tieferen Anforderungen gegenüber den untersuchten anderen Kantonen bestehen. Da bei einzelnen Raumtypen jedoch Optimierungspotenzial besteht, werden die Raumstandards der Basler Schulen überarbeitet. Die Analysen haben weiter ergeben, dass der Kanton Basel-Stadt gegenüber dem Median der Vergleichsgruppe gemessen an der Geschossfläche 3 bis 10% teurer baut. Auch bei der Gebäudeeffizienz liegt er über dem Referenzwert. Es werden Richtlinienwerte betreffend Gebäudekosten und Gebäudeeffizienz für Neubauprojekte von Schulhäusern festgelegt, welche sich am Median der verglichenen Projekte orientieren.

Die Evaluation der Raumstandards des Verwaltungsvermögens hat gezeigt, dass die Flächenwerte pro Arbeitsplatz seit 2009 kontinuierlich abgenommen haben, aber über der Vergleichsgruppe liegen. Heute gelten bei Neubauten und Sanierungen Zielwerte von 14 bis 16m² pro Arbeitsplatz. Diese werden auf 12 bis 14m² angepasst. Die Büroraumstandards werden aktualisiert und präzisiert und Kennwerte zur Arbeitplatzeffizienz erhoben.

Im Rahmen der Überprüfung der Baunormen/Standards soll vertiefter untersucht werden, ob Spielraum in der Anwendung der bestehenden rechtlichen Vorgaben besteht und falls ja, wie dieser besser genutzt oder erweitert werden kann. Das Drei-Rollen-Modell, mit welchem die Immobilien im Verwaltungsvermögen verwaltet werden, hat sich bewährt, soll aber auf Verbesserungspotenzial überprüft werden. Um Terminverzögerungen und Zusatzkosten bei der Bauherrschaft zu vermeiden, wurde die Preisbewertung bei öffentlichen Beschaffungen so angepasst, dass die Qualitätskriterien bei der Beschaffung angemessen berücksichtigt werden.

Die Überprüfung der Labororganisation hat gezeigt, dass die Machbarkeit einer räumlichen Zusammenlegung des Kantonalen Labors, des Labors des Amtes für Umwelt und Energie und des IWB-Wasserlabors grundsätzlich sinnvoll sein könnte, um Synergien zu nutzen. Es wird eine vertiefte Analyse der Machbarkeit durchgeführt.

Die folgende Tabelle listet die 21 Massnahmen auf, die sich aus der Analyse der Schwerpunktthemen ergeben haben.

Massnahmen der jeweiligen Schwerpunkte	Beschreibung
Zentralisierung Finanz- und Rechnungswesen:	
Flächendeckende Verwendung der elektronischen Rechnungsfreigabe (Kreditoren-Workflow)	Das Potenzial der Digitalisierung im Bereich des Finanz- und Rechnungswesen soll ausgeschöpft werden. Die Buchhaltung wird vollständig elektronisch archiviert sein und der Kanton soll E-Rechnungen senden und empfangen können. Die Rechnungsfreigabe erfolgt flächendeckend elektronisch.

Voraussetzungen für Debitorenrechnungen mit QR-Code und E-Debitorenrechnungen schaffen	Einführung von SAP-SD für die Debitorenrechnung. Mit SAP-SD kann ein QR-Code auf der Rechnung erstellt, E-Rechnungen versandt und auf die neue SAP-Software SAP Hana migriert werden
Zentralisierung der Finanzprozesse in einem Servicecenter pro Departement	Die Finanzprozesse sollen departemental in optimalem Umfang in einem Servicecenter zentralisiert sein. Ausnahmen sind insbesondere möglich bei Dienststellen, deren Finanzprozesse mit der jeweiligen Kernaufgabe fachlich eng verknüpft sind. Ausnahmen sind vom Regierungsrat zu genehmigen. Ein Departement kann sich dem Servicecenter eines anderen Departementes anschliessen.
Überprüfung der Vorsysteme bei Ablösung oder Neuanschaffung	Grundsätzlich soll im Kanton SAP im Einsatz sein. Neue Vorsysteme sollen nur angeschafft werden, sofern keine adäquate SAP-Lösung möglich ist.
Zentralisierung IT:	
Adjustierung der strategischen Grundlagen (Leitbild und Informatikstrategie)	Das Leitbild der Informatik der kantonalen Verwaltung und die Informatikstrategie werden neu erstellt.
Gesamtheitliche Steuerung und Planung der Informatik	Es existieren ein kantonales IT Projektportfoliomanagement, eine zentrale Vorhabenplanung, ein zentrales Anwendungsverzeichnis, ein zentrales Leistungsverzeichnis und ein kantonaler Projektleitfaden.
Standardisierung, Zentralisierung, Automatisierung von IT Services	Die kantonalen IT-Services werden standardisiert und zentralisiert: <ul style="list-style-type: none"> - Es werden die noch existierenden dezentralen Serverstandorte aufgelöst und in die kantonalen Rechenzentren überführt. - Es wird ein kantonal einheitlicher PC-Arbeitsplatz realisiert. - Das Mailsystem des JSD ist auf den kantonalen Standard überführt. - Der Prozess des Benutzer- und Berechtigungsmanagements soll zentral in der Verwaltung abgedeckt werden.
Optimierung der Informatikleistungserbringung, der Beschaffung und der Organisation	Beschaffung: <ul style="list-style-type: none"> - IT Beschaffungen sollen koordiniert werden. Laufende Beschaffungen werden auf Synergien geprüft und Bedarfsanforderungen gebündelt. - Es existiert ein Leitfaden für die Beschaffung von IT Mitteln. Informatikorganisation: <ul style="list-style-type: none"> - Die ZID hat sich mit einer neuen Organisationsstruktur und Arbeitsmethoden nach agilen Prinzipien ausgerichtet. Es wird eine einheitliche kantonale IT- Servicemanagement-Lösung verwendet.
Zentralisierung Personalwesen:	
Standardisierung von 10 HR-Prozessgruppen bzw. 62 Prozessen und Einsatz von Workflows	Es wurden 10 HR-Prozessgruppen bzw. 62 Prozesse definiert und beschrieben, welche über die gesamte kantonale Verwaltung standardisiert werden. Möglichst viele HR-Standardprozesse sollen durch Workflows (automatisierte Schritte) unterstützt werden.
Drucksachen und Publikationen:	
Einführung des Digitalprinzips	Die Publikationen der kantonalen Verwaltung werden grundsätzlich nur noch digital zur Verfügung gestellt.
Überprüfung und Überarbeitung der Drucksachen und Publikationen entsprechend den ausgearbeiteten Empfehlungen	Eine Arbeitsgruppe hat Empfehlungen zu einzelnen Publikationskategorien ausgearbeitet. Die Departemente überprüfen und überarbeiten ihre Publikationen und Drucksachen gemäss diesen Empfehlungen.
Evaluation der Raumstandards der Basler Schulen:	
Überarbeitung der Raumstandards für Schulen	Die Evaluation der Raumstandards der Basler Schulen zeigt, dass keine wesentlich höheren oder tieferen

	Anforderungen gegenüber den untersuchten anderen Kantonen bestehen. Aufgrund der Erkenntnisse werden aber mehrere Massnahmen zur Prüfung und Überarbeitung vorgeschlagen (u.a. Flächenanforderungen Kindergartenhauptraum, Flächenstandards für Büroräumlichkeiten, Aulagrösse, Anzahl und Grösse der Spezial- und Materialräume). Die Raumstandards der Basler Schulen werden entsprechend überarbeitet.
Festlegung von Richtlinienwerten betreffend Gebäudkosten und Gebäudeeffizienz für Neubauprojekte von Schulhäusern	Der Kanton Basel-Stadt baut im Vergleich zur Vergleichsgruppe im Bereich des Median gemessen an der Geschossfläche 3 bis 10% teurer. Auch bei der Gebäudeeffizienz liegt er unter dem Referenzwert. Für die nächsten Neubauprojekte für Schulhäuser werden entsprechend Richtlinienwerte für Baukosten und Flächeneffizienz festgelegt, welche sich am Median der verglichenen Projekte orientieren.
Evaluation der Raumstandards des Verwaltungsvermögens:	
Anpassung der Flächenwerte von bisher 14 bis 16m ² auf 12 bis 14m ² Bürofläche je Arbeitsplatz	Die Flächenwerte pro Arbeitsplatz haben seit 2009 kontinuierlich von 20.7 auf 16.6m ² abgenommen, liegen aber immer noch über der Vergleichsgruppe. Heute gelten Zielwerte von 14 bis 16m ² Bürofläche je Arbeitsplatz. Diese Werte werden auf 12 bis 14m ² angepasst.
Überarbeitung des Raumstandards für „Büro- und Schalterräume“	Die geltenden Büroraumstandards stammen aus dem Jahr 2006. Diese Standards werden aktualisiert und präzisiert. Dabei sollte auch die Chance zur grundsätzlichen Auseinandersetzung mit Büro- und Arbeitsplatzkonzepten genutzt werden.
Erhebung von Kennwerten zur Arbeitsplatzeffizienz	Es werden zur Steuerung des Flächenverbrauchs bzw. der Auslastung Kennwerte zur Arbeitsplatzeffizienz (Anzahl Arbeitsplätze pro vollzeitäquivalentem Mitarbeitenden) in der kantonalen Verwaltung erhoben.
Überprüfung der Baunormen / Standards:	
Überprüfung der Baunormen, Standards und Richtlinien sowie der gesetzlichen Vorgaben im Vergleich zu anderen Kantonen bzw. Kommunen und Privaten und Analyse ihrer finanziellen Auswirkungen auf die Investitionskosten.	Es werden die Baunormen, Standards und Richtlinien vertiefter untersucht und einem Vergleich unterzogen.
Überprüfung des Konzepts und der Ausführungsbestimmungen zum Investitionsablauf (Drei-Rollen-Modell)	Die Immobilien im Verwaltungsvermögen werden mit einem Drei-Rollen-Modell verwaltet (Eigentümer, Bau fachorgan und Nutzer). Das Modell hat sich bewährt, die Prozesse werden aber auf Verbesserungspotenzial hin überprüft und einem Vergleich unterzogen.
Überprüfung des Ermessensspielraums in der Anwendung der rechtlichen Normen anhand von drei realisierten Bauvorhaben	Es wird geprüft, ob Spielraum in der Anwendung von bestehenden rechtlichen Vorgaben inklusive der branchenüblichen Standards besteht und falls ja, wie dieser besser genutzt oder erweitert werden kann. Dazu werden die drei realisierten Bauvorhaben Fahrendenplatz, Gefängnis Bässlergut und Gymnasium Bäumlhof analysiert.
Anpassung der Preisbewertung bei Beschaffungen	Um Terminverzögerungen und Zusatzkosten bei der Bauherrschaft zu vermeiden, wurde die Preisbewertung bei öffentlichen Beschaffungen so angepasst, dass die Qualitätskriterien bei der Beschaffung angemessen berücksichtigt werden. Damit können eindeutige Vorteile bei Qualitätskriterien nicht durch taktische Tiefpreisangebote ausgehebelt werden.
Überprüfung der Labororganisation:	
Prüfung der Machbarkeit der Zusammenlegung des Kantonalen Labors, des Labors des Amtes für Umwelt und Energie und des IWB-Wasserlabors.	Es wird eine räumliche Zusammenlegung des Kantonalen Labors, des Labors des Amtes für Umwelt und Energie und des IWB-Wasserlabors geprüft, um Synergien zu schaffen.

Aus 34 Aufgabenüberprüfungen in den Departementen resultieren rund 70 Optimierungsmassnahmen

Neben den Schwerpunktanalysen haben die Departemente, die Gerichte und die Behörden in ihrem Bereich weitere 34 Aufgabenüberprüfungen durchgeführt. Die Aufgabenüberprüfungen decken ein breites Feld ab. Es wurden Organisationsanalysen durchgeführt, Prozesse und die Leistungserbringung analysiert, die Quantität und Qualität von Aufgaben untersucht, ein Verzicht auf Aufgaben geprüft und zwei make-or-buy Analysen gemacht. Aus den Analysen haben die Departemente rund 70 Massnahmen abgeleitet und umgesetzt.

Exemplarisch werden im Folgenden neun Aufgabenüberprüfungen kurz dargestellt:

Das PD hat überprüft, ob die kantonale Tourismusstatistik in der aktuellen Form weitergeführt oder zukünftig auf die Erhebung des Bundes abgestützt werden soll. Im Gegensatz zum Bund erhebt das kantonale Statistische Amt die Daten auf Tagesbasis. Die Daten liegen früher vor. Gespräche mit der lokalen Hotellerie ergaben, dass die kantonale Tourismusstatistik geschätzt wird. Insbesondere sind Analysen zum Gästeaufkommen während ausgewählten Zeiträumen wie Messen, Kongressen und Sportevents möglich. Den maximal möglichen Einsparungen von 26'000 Franken steht ein Verlust an statistischen Informationen gegenüber. Die Erhebung der kantonalen Tourismusstatistik wird deshalb wie bisher weitergeführt.

Das BVD hat in einem Projekt den Leitungskataster Basel-Stadt modernisiert. Mit dem neuen Modell konnten die Qualität und Aktualität der Daten sowie die Flächendeckung gesteigert werden. Die Daten können über die Kantonsgrenzen hinaus genutzt werden. Die internen Prozesse sind optimiert worden; Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können flexibler eingesetzt werden. Die Kosten für die beteiligten Werke und Institutionen (IWB, BVB, BVD, Gemeinden Riehen und Bettingen, Swisscom, UPC) sind tiefer.

Das ED hat die kantonale Bildungsgesetzgebung untersucht. Die Analyse hat gezeigt, dass eine klare Systematik auf allen Normstufen nicht mehr erkennbar ist, der Regelungsbestand und die Regelungsdichte zu hoch sind; die Regelungsaktivität bei den Erlassformen unterhalb der Gesetzesstufe zu hoch ist; der Grundsatz, nach dem alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen auf Gesetzesstufe zu regeln sind, nicht durchwegs eingehalten wird; die Regelungssprache teilweise inkohärent und nicht normativ ist; der dichte Gesetzes- und Verordnungsdschungel für alle Beteiligten nicht mehr bzw. kaum noch durchschaubar ist und die Aufgabenerfüllung belastet. Die Bildungsgesetzgebung soll systematisch bereinigt und verbessert werden. Ziel der Rechtsbereinigung und -verbesserung soll sein, das Recht zu verwesentlichen, zu vereinfachen, zu flexibilisieren und die Wirksamkeit zu verbessern.

Das FD hat das Steuerveranlagungsverfahren optimiert. Bis anhin sind die Verfügungen für die Kantonalen Steuern und die direkte Bundessteuer separat verschickt worden. Durch eine Anpassung der Steuersoftware können die Verfügungen der beiden Steuern seit 2018 zusammen verschickt werden. Damit sind Einsparungen beim Druck und Versand in Höhe von jährlich 180'000 Franken verbunden.

Das GD hat das Aufgabenfeld Spitalversorgung und deren Kosten analysiert. Dabei wurde festgestellt, dass der Fallkostenindex tiefer ausfällt als derjenige gemäss der BAK-Studie. Trotzdem hat das GD diverse Massnahmen lanciert, um die Spitalversorgungskosten weiter zu dämpfen oder gar zu senken: Indikationscontrolling bei Hüft- und Knie-Totalendprothesen, ambulant vor stationär (AVOS), Home Treatment, gemeinsame Gesundheitsregion (GGR) bzw. Versorgungsplanung sowie kantonale Vorsorge-Screeningprogramme.

Das JSD hat die Prozesse und Ressourcen in der Abteilung Logistik der Kantonspolizei untersucht und optimiert. Schnittstellen zwischen der Abteilung Logistik der Kantonspolizei und dem

Bereich Services sind eliminiert worden. Tätigkeiten, die sowohl bei der Kantonspolizei und im Bereich Services durchgeführt wurden, sind im Bereich Services zentralisiert worden. Eine make-or-buy Analyse hat gezeigt, dass sich eine Auslagerung der Druckerei der Kantonspolizei lohnt. Per Abschluss des Projekts „Kapo 2016“ werden die Druckaufträge extern vergeben.

Das WSU hat die Vergütung der Krankheits- und Behinderungskosten analysiert und angepasst. Dabei wurde insbesondere näher angeschaut, inwiefern die Höhe der Vergütung einem Bedarf in der Praxis entspricht und inwiefern der Kanton Basel-Stadt bezüglich der festgelegten Höhe von anderen Kantonen abweicht. Die Analyse hat einen Handlungsbedarf ergeben im Bereich der zahnärztlichen Behandlung mit der Einführung einer jährlichen Vergütungsobergrenze für Zahnbehandlungskosten; im Bereich Hilfe, Pflege und Betreuung zu Hause sowie in Tagesstrukturen mit der Begrenzung des Vergütungstarifs bei hauswirtschaftlichen Leistungen und der Einführung eines Leistungskatalogs; im Bereich der ärztlich angeordneten Bade- und Erholungskuren mit der Einführung einer Vergütungsobergrenze pro Tag; und im Bereich Hilfsmittel mit der Erweiterung der Hilfsmittelliste um Hilfsmittel für Inkontinenz-Schutz. Mit den Anpassungen können jährliche Einsparungen im Bereich von 170'000 Franken realisiert werden.

Die Finanzkontrolle sieht vor, sämtliche Revisionsdokumente zukünftig nur noch elektronisch auszutauschen. Sie setzt eine elektronische Datenablage gemeinsam mit den Prüfmandaten um, womit die Revisionsabläufe effizienter gestaltet und Druckkosten eingespart werden können.

Die Gerichte haben über ihre Projekte zur Überprüfung und Optimierung der Aufgabenerfüllung berichtet. So führen die Gerichte bspw. aufgrund einer Analyse die Kurse für Gerichtsdolmetscherinnen und -dolmetscher nicht mehr selber durch, sondern beteiligen sich an den vom Obergericht des Kantons Zürich organisierten Kursen.

Anzugsbeantwortung

Mit vorliegendem Bericht beantwortet der Regierungsrat den Anzug Patricia von Falkenstein und Konsorten betreffend „Generelle Aufgabenprüfung für Synergien und Effizienzsteigerungen nutzen“. Er hat die vorgeschlagenen Aufgabenüberprüfungen durchgeführt und beantragt, den Anzug aufgrund des vorliegenden Berichts abzuschreiben.

Breite Überprüfung der Aufgaben

Das Gesetz schreibt die Durchführung einer GAP vor, nicht aber die genaue Art und den Umfang der Prüfung. Die GAP 2017-2021 ist breit aufgestellt und stellt eine breite Überprüfung dar mit Studien, departementsübergreifenden Schwerpunktanalysen, Aufgabenüberprüfungen in den Departementen und einem Einbezug der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Aus Sicht des Regierungsrates haben sich insbesondere die Festlegung von Schwerpunktthemen und die departementalen Analysen bewährt. Mit der Schwerpunktbildung konnten Querschnittsbereiche vertieft analysiert und gezielte Massnahmen erarbeitet werden. Die Analysen, welche die Departemente durchgeführt haben, zeigen die Breite der kantonalen Aufgaben. Insgesamt resultierten aus der GAP rund 90 Optimierungsmassnahmen.

Die GAP ist ein relativ neues finanzpolitisches Steuerungsinstrument, welches erst seit 2012 im FHG gesetzlich verankert ist. Das in dieser Legislaturperiode ausgearbeitete Konzept hat sich aus Sicht des Regierungsrates grundsätzlich bewährt. Mit der nunmehr zum zweiten Mal durchgeführten GAP ist das Instrument in der kantonalen Verwaltung verankert worden. Die GAP trägt dazu bei, die Aufgaben kontinuierlich zu hinterfragen und auf eine effektive und effiziente Durchführung zu achten. Die Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Durchführung werden in die Ausgestaltung der GAP der nächsten Legislaturperiode einfließen.

1. Einleitung

Das Finanzhaushaltsgesetz verpflichtet den Regierungsrat, mit einer Generellen Aufgabenüberprüfung (GAP) die kantonalen Tätigkeiten mindestens einmal pro Legislaturperiode auf ihre staatliche Notwendigkeit, ihre Wirksamkeit und die Effizienz ihrer Erbringung sowie auf die Tragbarkeit ihrer finanziellen Auswirkungen zu überprüfen. Er kann dabei Schwerpunkte vornehmen und unterbreitet dem Grossen Rat das Ergebnis der Prüfung zur Kenntnisnahme.

Die GAP ist seit 2012 im Finanzhaushaltsgesetz geregelt und wurde in der Legislaturperiode 2013-2017 erstmals durchgeführt. Vorliegend berichtet der Regierungsrat dem Grossen Rat über die Durchführung der GAP der Legislaturperiode 2017-2021. Im zweiten Kapitel werden die gesetzlichen Grundlagen beschrieben. Das Konzept und das Vorgehen der GAP 2017-2021 werden im dritten Kapitel dargestellt. Die GAP besteht aus sechs Elementen. Diese stellen eine breite Überprüfung der kantonalen Tätigkeiten sicher, wie sie im Gesetz gefordert wird. In den Kapiteln vier bis neun werden die Ergebnisse dieser sechs Elemente der GAP vorgestellt.

Als erstes Element evaluierte die BAK den Finanzhaushalt des Kantons Basel-Stadt mittels eines interkantonalen Benchmarkings der Nettoausgaben nach Aufgabenfeldern (4. Kapitel). Das Finanzdepartement führte zwei Untersuchungen zur Ausgabenentwicklung der Departemente seit 2009 (5. Kapitel) sowie zum Vorgehen anderer Kantone bei Sparprogrammen und Aufgabenüberprüfungen durch (6. Kapitel).

Angesichts des breiten Aufgabenspektrums des Kantons drängte sich eine Schwerpunktbildung auf. Der Regierungsrat hat als viertes Element der GAP die Analyse von fünf Schwerpunktthemen vorgenommen, welche gemäss dem gesetzlichen Auftrag auf ihre staatliche Notwendigkeit, ihre Wirksamkeit und die Effizienz ihrer Erbringung sowie auf die Tragbarkeit ihrer finanziellen Auswirkungen vertiefter geprüft wurden. Im siebten Kapitel finden sich die Ergebnisse der fünf Schwerpunktthemen.

Neben der Analyse von Schwerpunkten führten die Departemente in ihrem Zuständigkeitsbereich als fünftes Element mehrere eigene Aufgabenüberprüfungen durch. Die Departemente kennen ihren Bereich am besten und wissen, wo Handlungs- und Optimierungsbedarf besteht. Im achten Kapitel werden die Aufgabenüberprüfungen präsentiert, welche die Departemente, Gerichte und die Finanzkontrolle in ihrem Bereich durchgeführt haben.

Als sechstes Element wurden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einbezogen. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter konnten einbringen, wo sie Verbesserungs- und Sparpotenzial sehen, wo Effizienzsteigerungen möglich und welche Aufgaben nicht mehr notwendig sind. Im neunten Kapitel wird über den Einbezug der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter berichtet.

In dem vom Grossen Rat im Januar 2019 überwiesenen Anzug betreffend „Generelle Aufgabenüberprüfung für Synergien und Effizienzsteigerung nutzen“ wird der Regierungsrat beauftragt, in sechs Bereichen Synergien und Reorganisationen zu prüfen. Der Regierungsrat hat die vorgeschlagenen Aufgabenüberprüfungen durchgeführt und berichtet - wie im Anzug vorgeschlagen - im Rahmen der GAP zum Anzug (Kapitel 10).

Der Bericht schliesst im elften Kapitel mit den Schlussfolgerungen.

2. Gesetzliche Grundlagen

Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt hält in § 16 fest, dass die zuständigen Behörden des Staates die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben periodisch überprüfen. Diese Überprüfung ist in § 7 Finanzhaushaltsgesetz (FHG) konkretisiert. Das Finanzhaushaltsgesetz verpflichtet den Regierungsrat, mit einer Generellen Aufgabenüberprüfung (GAP) die kantonalen Tätigkeiten mindestens einmal pro Legislaturperiode auf ihre staatliche Notwendigkeit, ihre Wirksamkeit und die Effizienz ihrer Erbringung sowie auf die Tragbarkeit ihrer finanziellen Auswirkungen zu überprüfen. Er kann dabei Schwerpunkte vornehmen und orientiert sich an Vergleichsgrössen ausserhalb der kantonalen Verwaltung. Er unterbreitet dem Grossen Rat das Ergebnis der Prüfung zur Kenntnisnahme.

§ 7 FHG Generelle Aufgabenüberprüfung

¹ Der Regierungsrat überprüft die kantonalen Tätigkeiten periodisch, mindestens ein Mal pro Legislaturperiode, auf ihre staatliche Notwendigkeit, ihre Wirksamkeit und die Effizienz ihrer Erbringung sowie auf die Tragbarkeit ihrer finanziellen Auswirkungen.

² Er kann dabei Schwerpunkte vornehmen und orientiert sich an Vergleichsgrössen ausserhalb der kantonalen Verwaltung.

³ Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat das Ergebnis der Prüfung zur Kenntnisnahme und veranlasst gegebenenfalls das Erforderliche.

Der Einbezug der Finanzkontrolle ist in § 15 des Finanz- und Verwaltungskontrollgesetz (FVKG) geregelt. Der Regierungsrat orientiert die Finanzkontrolle über die Planung der GAP. Die Finanzkontrolle prüft die Ergebnisse und erstattet der Finanzkommission und der Geschäftsprüfungskommission zuhanden des Grossen Rates separat Bericht.

§ 15 FVKG Besondere Aufträge und Beratung

^{1bis} Der Regierungsrat orientiert die Finanzkontrolle über die Planung der periodischen Überprüfung der kantonalen Aufgaben gemäss FHG § 2 Abs. 2. Die Finanzkontrolle prüft deren Ergebnisse und erstattet der Finanzkommission und der Geschäftsprüfungskommission zuhanden des Grossen Rates separat Bericht.

Diesen Absatz kommentierte die Finanzkommission in ihrem Bericht zur Initiative „zur Überprüfung der öffentlichen Aufgaben des Kantons Basel-Stadt“ (GAP-Initiative) und zum Ratschlag und Entwurf im Sinne einer Ausformulierung der Initiative vom 18. November 2010 wie folgt (vgl. S. 5):

„Um eine externe Sicht auf die generelle Aufgabenprüfung zu erhalten, soll der Regierungsrat die Finanzkontrolle erstens bei der Ausarbeitung des Prüfprogramms und zweitens der Beurteilung des Ergebnisses zuziehen. Die Finanzkommission erwartet eine effizientere und wirksamere Prüfung, wenn zu deren Beginn die Erkenntnisse der Finanzkontrolle einfliessen. Schliesslich führt diese seit der Erweiterung des Finanzkontroll- zu einem Finanz- und Verwaltungskontrollgesetz im Jahr 2008 vermehrt auch Wirksamkeits- und Effizienzprüfungen durch. Sie vermag dem Regierungsrat deshalb wichtige Impulse zu geben, gerade was das Definieren von Schwerpunkten anbelangt. Die Prüfung des GAP-Ergebnisses durch die Finanzkontrolle schliesslich soll den Mitgliedern des Grossen Rats als Hilfe zu dessen Interpretation dienen.“

Die eigentliche Prüfung soll aber – wie von der Initiative gefordert – durch den Regierungsrat alleine erfolgen. Aus Gründen der Governance ist es der Finanzkommission wichtig, Prüfer und Geprüfte auseinander zu halten. Deshalb soll die Finanzkontrolle auch separat und nicht zusammen mit dem Regierungsrat zum Ergebnis der generellen Aufgabenüberprüfung berichten.“

Die GAP erfolgt gemäss den im Finanzhaushaltsgesetz (FHG) formulierten Kriterien der staatlichen Notwendigkeit, Wirksamkeit, Effizienz der Erbringung und Tragbarkeit der finanziellen Auswirkungen:

- **Staatliche Notwendigkeit:** Es geht darum zu analysieren, ob eine Aufgabe vom Staat erbracht werden muss oder soll. Bei Vorliegen der Notwendigkeit wird der optimale Umfang der Aufgabenerbringung untersucht. Kriterien sind bspw. öffentliches Interesse (meritorische und demeritorische Güter, Umverteilung), Marktversagen (öffentliche Güter, Allmendegüter, externe Effekte, asymmetrische Information, natürliche Monopole), Vorgabe in übergeordnetem Recht, Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und Möglichkeit einer Auslagerung.
- **Wirksamkeit:** Bei der Wirksamkeit (Effektivität) geht es darum, dass die erzielten Ergebnisse den beabsichtigten Wirkungen entsprechen. Die Wirksamkeit kann bspw. mit einem Soll/Ist-Vergleich überprüft werden.
- **Effizienz der Erbringung:** Das Kriterium der Effizienz oder Wirtschaftlichkeit zielt auf ein günstiges Verhältnis zwischen Ergebnis und eingesetzten Mitteln. Die Effizienz wird als das Verhältnis zwischen erreichtem Output (Produkte, Leistungen) oder Outcome (Wirkungen, Ergebnis) und dafür benötigtem Input (Mittleinsatz) definiert. Die Leistungserbringung soll möglichst geringe Kosten verursachen und die angestrebte Wirkung soll erreicht werden. Das Ziel ist, mit einem möglichst geringen Input einen gegebenen Output oder Outcome zu erreichen oder mit einem gegebenen Input einen möglichst grossen Output oder Outcome zu erreichen. Die Frage der Wirtschaftlichkeit oder Effizienz kann oft nur im Quervergleich mit anderen Kantonen, Gemeinden, dem Bund oder Unternehmen beurteilt werden. Die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit verlangt zudem oft die Ausarbeitung von Alternativen und Varianten. Die Wirtschaftlichkeit ist einer der Grundsätze der Haushaltsführung (§ 3 FHG) und in § 5 FHG separat aufgeführt.
- **Tragbarkeit der finanziellen Auswirkungen:** Die finanzielle Tragbarkeit ist im Zusammenhang mit dem mittelfristigen Finanzhaushaltsausgleich und der Einhaltung der Schuldenbremse zu sehen. Die Überprüfung der staatlichen Tätigkeiten setzt eine mittelfristige Finanzplanung voraus. Angesichts der vielfältigen Aufgaben, die dem Staat übertragen sind, ist immer wieder ein Entscheid zu treffen, welchen Projekten und welchen Varianten der Vorzug zu geben ist. Ausgaben sind in der Reihe der Dringlichkeit zu tätigen. Die finanzielle Tragbarkeit (wie auch die Dringlichkeit) ist einer der Grundsätze der Haushaltsführung (§ 3 FHG).

3. Konzept und Vorgehen

Die GAP wurde in der laufenden Legislaturperiode zum zweiten Mal durchgeführt. Der Regierungsrat hat die Erfahrungen, die Rückmeldungen der Finanzkommission und der Finanzkontrolle, aber auch die Voten des Grossen Rats zu der in der Legislaturperiode 2013-2017 erstmalig durchgeführten GAP berücksichtigt. Bemängelt wurden damals die Vermischung der GAP mit einem Sparprogramm (Entlastungsmassnahmen 2015-2017) und der späte Einbezug der Finanzkontrolle. Die Finanzkontrolle hat ein systematischeres Vorgehen und die Berücksichtigung der BAK-Studie angeregt. Der Regierungsrat hat das Konzept angepasst. Er hat die GAP 2017-2021 nicht als Sparprogramm ausgestaltet und mit sechs aufeinander abgestimmten Elementen systematisch durchgeführt und die Finanzkontrolle frühzeitig involviert.

Der Regierungsrat ist die GAP frühzeitig angegangen und hat im ersten Jahr der Legislaturperiode das Konzept der GAP ausgearbeitet. Er hat der Finanzkontrolle im Jahr 2017 einen Entwurf des Konzeptes für die Umsetzung der GAP zur Stellungnahme unterbreitet. Die Finanzkontrolle begrüsst in ihrem Antwortschreiben den konzeptuellen Rahmen der GAP und erachtete das Konzept als sinnvoll. Aufgrund der positiven Rückmeldung der Finanzkontrolle setzte der Regierungsrat das geplante Konzept um. In der Folge legte der Regierungsrat die Projektorganisation für die Umsetzung der GAP fest und setzte einen Steuerungsausschuss mit je einer Vertretung jedes Departements ein. Der Steuerungsausschuss begleitete die Arbeiten an der GAP. Der Regierungsrat wurde periodisch über den Stand der Arbeiten informiert und hat die wesentlichen Zwischenschritte beschlossen.

Die GAP der laufenden Legislaturperiode besteht aus sechs aufeinander abgestimmten Elementen. Diese stellen eine umfassende Überprüfung der kantonalen Tätigkeiten sicher, wie sie im Gesetz gefordert wird. Es werden drei Studien, vertiefte Schwerpunktanalysen und Aufgabenüberprüfungen in den Departementen durchgeführt und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einbezogen:

- Interkantonaler Benchmark-Vergleich
- Analyse der finanziellen Entwicklung der Departemente
- Analyse der aktuellen Aufgabenüberprüfungen anderer Kantone
- Analyse von Schwerpunktthemen
- Analyse in den Departementen
- Einbezug der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Die Prüfung und Berichterstattung der Schwerpunkte und der Analysen in den Departementen erfolgt nach einem einheitlichen Raster mit Leitfragen und unter Verwendung einer Vorlage. Die Leitfragen dienen zur Orientierung und sollen sicherstellen, dass eine Prüfung gemäss den GAP-Kriterien der staatlichen Notwendigkeit, Wirksamkeit, der Effizienz der Erbringung und der Tragbarkeit ihrer finanziellen Auswirkungen durchgeführt wird. Der Raster und die Vorlage sollen dazu beitragen, dass die GAP von allen Departementen einheitlich durchgeführt wird. Die Finanzkontrolle wurde bei der Erarbeitung des Rasters und der Vorlage beigezogen.

Tabelle 1: Prüfraster mit Leitfragen

<p>Staatliche Notwendigkeit (Grundsatz der Notwendigkeit in § 3 FHG) (die richtigen Aufgaben erfüllen)</p> <ol style="list-style-type: none">1. Ist die Aufgabenerfüllung durch den Staat (weiterhin) im öffentlichen Interesse?2. Muss die Aufgabe (weiterhin) (auf gleichem Niveau) vom Staat erfüllt werden?3. Wie ist der gesetzliche Handlungsspielraum bei der Aufgabenerfüllung?4. Gibt/Gäbe es andere Leistungserbringer?5. Liegt die Aufgabenerfüllung in der Verantwortung des Kantons oder soll/kann sie durch den Bund oder die Gemeinden wahrgenommen werden?

Wirksamkeit (die Ziele erreichen)

1. Wird die gewünschte Aufgabenerfüllung/Ziel mit den dafür verwendeten Ressourcen erreicht?
2. Ist der Standard oder die Qualität der Aufgabenerfüllung angemessen?
3. Werden das Verursacherprinzip und die Vorteilsabgeltung eingehalten? (Grundsatz der Verursacherfinanzierung und der Vorteilsabgeltung in § 6 FHG)
4. Zeichnen sich gegenwärtige oder zukünftige (bspw. wirtschaftliche, gesellschaftliche, technologische) Entwicklungen ab, die eine Anpassung der Aufgabenerfüllung erfordern?
5. Stösst die staatliche Leistung auf Akzeptanz bei den Leistungsbezüglern und/oder bei der Bevölkerung?
6. Wie ist die Aufgabenerfüllung im interkantonalen Vergleich? (Benchmarking)

Effizienz (die Aufgaben richtig erfüllen)

1. Kann die Aufgabe mit weniger finanziellen, personellen oder infrastrukturellen Ressourcen erfüllt werden? (bspw. Benchmarking)
2. Wird die wirtschaftlich günstigste Lösung mit dem besten Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen gewählt? (Grundsatz der Wirtschaftlichkeit in § 5 FHG)
3. Kann die gewünschte Aufgabenerfüllung mit anderen Mitteln oder von anderen Leistungserbringern besser/günstiger erreicht werden?
4. Sind die eingesetzten finanziellen, personellen oder infrastrukturellen Ressourcen gerechtfertigt?
5. Gibt es Doppelspurigkeiten oder besteht Potenzial für eine Zusammenarbeit mit anderen Leistungserbringern?

Finanzielle Tragbarkeit (Grundsätze des Haushaltgleichgewichts, der Tragbarkeit und der Dringlichkeit in § 3 FHG)

1. Ist die Aufgabe in Anbetracht von zukünftigen Entwicklungen weiterhin in gleichem Ausmass finanzierbar? Braucht es eine Priorisierung?
2. Was sind die Opportunitätskosten der vorliegenden Aufgabenerfüllung? Welche Leistungen könnten mit den eingesetzten Mitteln alternativ erbracht werden?

Der Regierungsrat hat die Gerichte und Behörden (Finanzkontrolle, Ombudsstelle und Datenschutzbeauftragter) eingeladen, an der GAP teilzunehmen. Sie sind der Einladung gefolgt und haben eigene Aufgabenüberprüfungen durchgeführt, wobei die Finanzkontrolle stellvertretend für die Behörden an der GAP teilgenommen hat (vgl. Kapitel 8.33 und 8.34).

Im Folgenden werden die einzelnen Elemente der GAP 2017-2021 näher beschrieben.

3.1 Interkantonaler Benchmark-Vergleich

Als erstes Element hat die BAK den Finanzhaushalt des Kantons Basel-Stadt einem interkantonalen Vergleich unterzogen. Die BAK hat bereits für die letzte GAP eine entsprechende Analyse durchgeführt, die mit einer verbesserten Methodik und neueren Daten aktualisiert worden ist. Die BAK vergleicht die Ausgaben des Kantons Basel-Stadt für verschiedene Aufgabenfelder mit den übrigen Kantonen auf Grundlage der Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung. Sowohl Finanzkommission als auch Finanzkontrolle betrachten die BAK-Studie in ihren Berichten zur GAP 2013-2017 als gute Grundlage. Bei der Interpretation ist zu beachten, dass die funktionale Gliederung der Finanzstatistik nicht den Aufgabenbereichen des Kantons Basel-Stadt entspricht und Zuordnungsprobleme resultieren können. Zudem ist der Kanton Basel-Stadt als Stadtkanton ein Spezialfall, was interkantonale Vergleiche erschwert. Schliesslich können höhere Ausgaben in einem Bereich politisch erwünscht sein.

3.2 Analyse der finanziellen Entwicklung der Departemente

Als zweites Element hat das Finanzdepartement die Ausgabenentwicklung der Departemente seit 2009 analysiert. Die Studie identifiziert die wesentlichen Kostentreiber des kantonalen Finanzhaushalts. Bei der Interpretation ist zu beachten, dass von einer hohen Wachstumsrate nicht auf

ein hohes Sparpotenzial geschlossen werden kann. Zugleich kann es Bereiche mit hohem Sparpotenzial geben, die nicht gewachsen sind.

3.3 Analyse der aktuellen Aufgabenüberprüfungen anderer Kantone

Als drittes Element hat das Finanzdepartement das Vorgehen und die Resultate anderer Kantone bei Sparprogrammen und Aufgabenüberprüfungen untersucht. Die Studie zeigt, in welchen Bereichen, in welchem Ausmass und welche konkreten Massnahmen andere Kantone getroffen haben. Die von anderen Kantonen getroffenen Massnahmen können ein Hinweis sein, welche Aufgabe allenfalls nicht mehr notwendig ist oder effizienter umgesetzt werden kann. Die Erfahrungen anderer Kantone sollen für den Kanton Basel-Stadt nutzbar gemacht werden.

3.4 Analyse von Schwerpunktthemen

Angesichts des breiten Aufgabenspektrums des Kantons hat sich eine Schwerpunktbildung aufgedrängt. Eine flächendeckende Überprüfung würde gezwungenermassen oberflächlich bleiben. Der Regierungsrat hat als viertes Element fünf Schwerpunkte festgelegt, welche gemäss dem gesetzlichen Auftrag auf ihre staatliche Notwendigkeit, ihre Wirksamkeit und die Effizienz ihrer Erbringung sowie auf die Tragbarkeit ihrer finanziellen Auswirkungen vertiefter geprüft worden sind. Für die Festlegung der Schwerpunkte hat der Regierungsrat die Finanzkontrolle eingeladen, mögliche Vorschläge zu nennen. Die Finanzkontrolle hat dem Regierungsrat folgende Vorschläge unterbreitet:

- Zentralisierung in den unterstützenden Bereichen Finanz- und Rechnungswesen, Personalwesen und IT
- Überprüfung der Staatsbeiträge auf ihre Höhe
- Unterscheidung nach gesetzlich zwingenden Aufgaben des Staates und Aufgaben, welche der Staat ohne gesetzlichen Zwang intern erbringt. Ausarbeitung von make-or-buy Entscheiden.

Den ersten Vorschlag der Finanzkontrolle hat der Regierungsrat als Schwerpunktthema übernommen. Von der Überprüfung der Staatsbeiträge hat der Regierungsrat abgesehen, da in vielen Fällen die Staatsbeiträge alle vier Jahre dem Grossen Rat zur Beschlussfassung unterbreitet werden. Staatsbeiträge in der Kompetenz des Regierungsrates oder des Grossen Rates werden regelmässig im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsprüfung gemäss § 8 FHG unter Berücksichtigung von § 3 und § 4 Staatsbeitragsgesetz geprüft. Make-or-buy Entscheide eignen sich besser, um im Rahmen der Aufgabenüberprüfungen der Departemente analysiert zu werden.

Die GAP bietet sich an, Querschnittsthemen zu analysieren, die mehrere Departemente betreffen. Der Regierungsrat hat sich bei der Festlegung der Schwerpunkte auf departementsübergreifende Themen fokussiert. Er hat die folgenden fünf Schwerpunkte festgelegt:

- Zentralisierung in den unterstützenden Bereichen Finanz- und Rechnungswesen, Personalwesen und IT
- Drucksachen und Publikationen
- Evaluation der Raumstandards der Basler Schulen und der Büroräumlichkeiten der kantonalen Verwaltung
- Überprüfung der Baunormen / Standards
- Überprüfung der Labororganisation

Der Schwerpunkt Zentralisierung in den unterstützenden Bereichen Finanz- und Rechnungswesen, Personalwesen und IT geht auf den Vorschlag der Finanzkontrolle zurück.

Eine Überprüfung der Drucksachen und Publikationen hat die Finanzkommission in ihrem Bericht zum Budget 2018 vorgeschlagen.

Steigende Schülerzahlen und Gebietsentwicklungen werden im Kanton in absehbarer Zeit zu weiteren Investitionen in zusätzlichen Schulraum führen. Im Hinblick auf diese Massnahmen wurde im Rahmen der GAP ein Teil der Grundlagen der bisherigen Schulraumplanung evaluiert. Die Evaluation betrifft die aktuelle Belegung bzw. die Auslastung der Schulräume, die Raumstandards und die Baukosten im ausserkantonalen Vergleich sowie die Frage betrieblicher Optimierung. Die Büroraumstandards stammen aus dem Jahr 2006. Im Rahmen der Schwerpunktanalyse wurden ebenfalls die Raumstandards der kantonalen Verwaltung untersucht.

Baunormen und Baustandards beeinflussen die Kosten der Bauprojekte. Baukosten der öffentlichen Hand sind immer wieder ein Thema. Die Anwendung der Baunormen und Baustandards eignet sich als Schwerpunktthema. Es ist ein Querschnittsthema mit grosser Breitenwirkung.

Das Kantonale Labor (KL), das Labor des Amtes für Umwelt und Energie (AUE-Labor) und das IWB-Wasserlabor stehen vor räumlichen Herausforderungen. Vor diesem Hintergrund wurde die räumliche und organisatorische Zusammenlegung der drei Labore untersucht. Es wurde geprüft, ob eine solche Zusammenlegung Synergien schafft.

Das jeweils federführende Departement hat unter Einbezug des Finanzdepartements den Schwerpunkte vertieft untersucht und dem Regierungsrat Bericht erstattet. Der Regierungsrat hat basierend auf den Analyseberichten Massnahmen zur Umsetzung beschlossen.

3.5 Analyse in den Departementen

Neben der Analyse von Schwerpunkten haben die Departemente in ihrem Zuständigkeitsbereich als fünftes Element mehrere eigene Aufgabenüberprüfungen durchgeführt und über die Analysen, Ergebnisse und Massnahmen berichtet. Die Departemente kennen ihren Bereich am besten und wissen, wo Handlungs- und Optimierungsbedarf besteht. Dieses Wissen wurde genutzt. Bei der Auswahl der zu untersuchten Bereiche waren die Departemente frei, wobei sie die BAK-Studie mitberücksichtigen sollten. Die GAP ist eine kontinuierliche Aufgabe. Die Departemente konnten deshalb auch zu seit der letzten GAP bereits durchgeführten Aufgabenüberprüfungen berichten, um den Grossen Rat umfassend zu informieren. In der Regel fielen die sich aus der Analyse ergebenden Massnahmen in den Kompetenzbereich der Departemente und konnten von diesen direkt umgesetzt werden.

3.6 Einbezug der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Als sechstes Element sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einbezogen worden. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter konnten einbringen, wo sie Verbesserungs- und Sparpotenzial sehen und wo Effizienzsteigerungen möglich sind. Der Einbezug erfolgte dezentral über die Departemente. Damit konnte auf schon bestehende Strukturen in einzelnen Departementen zurückgegriffen werden. Zudem konnte der Einbezug an die jeweiligen Gegebenheiten im Departement angepasst werden. Aufgrund der Vorschläge der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wurden mögliche Massnahmen identifiziert und soweit sinnvoll umgesetzt.

4. Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Basel-Stadt (BAK-Studie)

Die BAK hat ein interkantonales Benchmarking der Nettoausgaben pro Aufgabengebiet auf Grundlage der Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) durchgeführt. Dabei wurden 32 Aufgabenfelder unterschiedlichster Politikbereiche mit einer Vergleichsgruppe, die je nach Aufgabenfeld anders zusammengesetzt war, verglichen.

Die Nettoausgaben wurden dabei um strukturelle (also nicht beeinflussbare) Kostenkomponenten so weit möglich korrigiert, damit lediglich die beeinflussbaren Fallkosten verglichen wurden. Aufgrund soziodemographischer Bedingungen und Zentrumslasten beträgt die strukturelle Kostenkomponente gemäss der Schätzung der BAK im Kanton Basel-Stadt 65%. Basel-Stadt weist somit strukturell bedingt 65% höhere Kosten auf als vergleichbare Kantone. Dies deutet darauf hin, dass im Kanton Basel-Stadt um 65% höhere Kosten anfallen, um den Einwohnerinnen und Einwohnern ein Leistungsniveau vergleichbar mit dem schweizerischen Durchschnitt zu gewähren. Hohe Strukturkosten im soziodemographischen Bereich wirken sich insbesondere im Gesundheits- und Sozialbereich auf die Kantonsfinanzen aus. Die hohen Zentrumslasten des Kantons werden in den Bereichen öffentliche Sicherheit und öffentlicher Verkehr sichtbar.

Nach einer Bereinigung um diese strukturell bedingten Kosten, weist der Kanton Basel-Stadt in 25 von 32 Aufgabenfeldern überdurchschnittliche Fallkosten auf. Über alle Aufgabenfelder sind die strukturbereinigten Nettoausgaben um 18% höher als diejenigen der Vergleichsgruppen. Aufgrund der Analyse nennt die BAK als potenzielle Handlungsfelder die Aufgabenfelder Obligatorische Schule und Sonderschule, Berufliche Grundbildung und höhere Berufsbildung, Universitäre Hochschulen, Familie und Jugend, Spitäler und Prämienverbilligung. Die Studie ist auf der Internetseite des Finanzdepartements verfügbar.

Bei der Interpretation und Einordnung der BAK-Studie sind folgende Sachverhalte zu berücksichtigen:

- Die Datengrundlage schränkt die Aussagekraft der Studie ein. Der baselstädtische Finanzhaushalt wird nicht nach der in der Eidgenössischen Finanzstatistik verwendeten Funktionalen Gliederung gesteuert. Im Rahmen der Datenharmonisierung durch die Eidgenössische Finanzverwaltung oder der Bildung von Aufgabenfeldern durch die BAK können Fehlzuteilungen auftreten. Zwar wurde im Rahmen einer Datenplausibilisierungs- und einer Feedbackrunde mit den Departementen versucht, solche Fehlbuchungen zu korrigieren, aber die Aufgabenfelder der BAK bleiben „künstlich“. Für andere Kantone sind solche Korrekturen zudem nicht erfolgt.
- Basel-Stadt ist ein Stadtkanton mit nur drei Gemeinden und stellt damit einen Sonderfall dar. Dies erschwert ein interkantonales Benchmarking. Die Wahl der Korrektur um Strukturkosten mittels Festlegung einer Bedarfs- und Vergleichsgruppe hat einen sehr grossen Einfluss auf das Resultat.
- Der interkantonale Vergleich ist auf einer hohen Aggregationsebene („nur“ 32 „künstliche“ Aufgabengruppen).
- Die Studie liefert keine Erklärungen für die Kostenunterschiede und keine Anhaltspunkte für mögliche Massnahmen. Die Qualität und Wirksamkeit der öffentlichen Leistung wird ausgeklammert. Ein hohes Versorgungsniveau kann politisch gewollt sein. Die Einordnung der Ergebnisse bedingt ein profundes Wissen über die institutionellen Gegebenheiten.

- Die BAK weist darauf hin, dass die abgeleiteten Kostendifferenziale nicht mit möglichen Einsparpotenzialen gleichzusetzen sind.
- Das Analysejahr ist das zum Zeitpunkt der Durchführung der Studie aktuellste verfügbare Jahr 2015. Die Entlastungsmassnahmen 2015-2017 sind damit nicht berücksichtigt.

Die bekannte Schwierigkeit als Stadtkanton Vergleiche mit anderen Kantonen oder Städten anzustrengen und die mangelhafte Datengrundlage verunmöglichen es, fundierte Schlussfolgerungen aus einem solchen Benchmarking zu ziehen. Die Untersuchungen erklären zudem nicht abschliessend, warum es zu gewissen Kostenunterschieden kommt und wo genau die Massnahmen angesetzt werden müssen. Die Kostenunterschiede sind zum Teil einfach das Resultat der Politik und in diesem Sinne teilweise politisch gewollt. BAK schlussfolgert schliesslich, dass die im Benchmarking ermittelten Kostendivergenzen nicht mit einem tatsächlichen Einsparpotenzial gleichgesetzt werden können, da hierfür weitere institutionelle und politische Rahmenbedingungen berücksichtigt werden müssten. Die Untersuchung erfüllte somit den Zweck einer Orientierung, um zu sehen, wie sich die Kostenstruktur gewisser Bereiche in anderen Kantonen darstellt.

5. Finanzielle Entwicklung der Departemente 2009 bis 2018

Das Finanzdepartement hat die finanzielle Entwicklung der Departemente auf verschiedenen Stufen von 2009 bis 2018 untersucht. Dazu wurde eine Analyse aus dem Jahr 2015 aktualisiert, die den Zeitraum 2009 bis 2015 untersucht hat. Der Beobachtungszeitraum hat sich somit von sechs auf neun Jahre verlängert. Interessant ist insbesondere die Entwicklung in den letzten drei Jahren, die für diese Analyse zum ersten Mal ausgewertet wurden. Ziel der Analyse war es, die finanzielle Entwicklung der Departemente zu analysieren und die wesentlichen Kostentreiber zu identifizieren.

Es ist darauf hinzuweisen, dass hohe Wachstumsraten nicht mit einem hohen Effizienzverbesserungspotential gleichgesetzt werden können. Einerseits ist die Ausgangslage eines Bereichs mit in Betracht zu ziehen. Ist das Ausgangsniveau tief, so kann ein hohes Wachstum durchaus gerechtfertigt sein. Andererseits können nichtbeeinflussbare Faktoren oder politische Entscheidungen das Wachstum beeinflussen. Zugleich kann es Bereiche mit einem hohen Effizienzverbesserungspotential geben, die nicht aussergewöhnlich gewachsen sind. Bei der Interpretation der Ergebnisse sind deshalb immer auch die Ursachen für das Wachstum sowie weitere Faktoren zu berücksichtigen.

Die Analyse verdeutlicht die Wirkung der Entlastungsmassnahmen 2015-2017. Das Wachstum des Zweckgebundenen Betriebsergebnisses vor Abschreibungen (ZBE) der letzten drei Jahre liegt deutlich unter jenem der Jahre 2009-2015. Diese Entwicklung ist auch bei den Departementen feststellbar. Bei der Mehrheit der Departemente liegt das jährliche Wachstum in den letzten drei Jahren unter dem Wert vor 2016. Die Analyse zeigt somit eine deutliche Verlangsamung des Ausgabenwachstums in den letzten drei Jahren.

Der Regierungsrat unterteilt das Zweckgebundene Betriebsergebnis vor Abschreibungen in Einzelposten und Pauschalbereich (§11 FHV). Die Einzelposten werden vom Regierungsrat festgelegt und beinhalten Positionen eines Departements, die aufgrund externer Faktoren schwer zu beeinflussen sind, schwer vorhersehbar sind oder die der Regierungsrat einzeln steuern will. Alle anderen Positionen im Betriebsergebnis vor Abschreibungen werden im Pauschalbereich zusammengefasst.

Wie die Analyse zeigt, unterscheidet sich das durchschnittliche jährliche Ausgabenwachstum über die letzten neun Jahre zwischen dem Einzelposten und dem Pauschalbereich. Der Pauschalbereich ist deutlich weniger gewachsen als der Bereich der Einzelposten. Dieser Unterschied zeigt sich in den letzten drei Jahren sehr ausgeprägt. Während die Wachstumsraten vor und nach 2015 im Bereich der Einzelposten praktisch identisch sind, unterscheidet sich die Entwicklung im Pauschalbereich deutlich. In den letzten drei Jahren weist der Pauschalbereich sogar ein negatives Wachstum auf. Im Bereich der Einzelposten ist das Ausgabenwachstum in der Regel kaum oder nur langfristig beeinflussbar, da die Ausgaben meist gesetzlich vorgegeben sind. Die Massnahmen des Entlastungsprogramms 2015-2017 mussten daher vorwiegend im Pauschalbereich umgesetzt werden, da insbesondere dort kurzfristig ein Handlungsspielraum besteht. Die Massnahmen des Entlastungsprogramms zeigten somit ihre Wirkung hauptsächlich im Pauschalbereich.

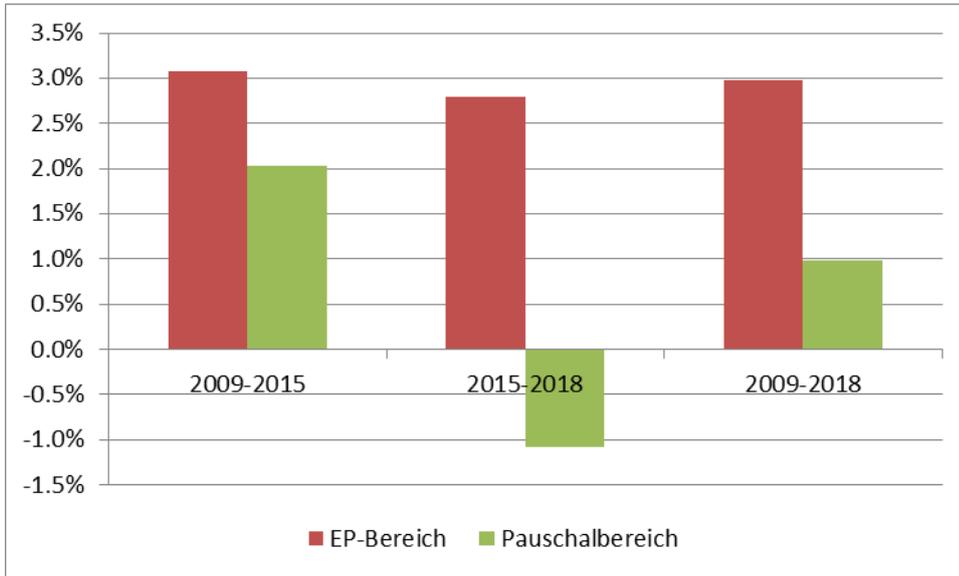


Abbildung 1: Durchschnittliches jährliches Wachstum Einzelposten und Pauschalbereich

Es wurden weiter die acht grössten Einzelposten analysiert (Unterrichtskosten, Stationäre Spitalbehandlungen gemäss KVG, Sozialhilfe, Globalbudget Universität, Prämienverbilligungen, Beiträge an Personen in Pflegeheimen, Ergänzungsleistungen, Behindertenhilfe). Das gesamte Ausgabenvolumen dieser Bereiche betrug im Jahr 2018 rund 1.45 Mrd. Franken, was über 50% des ZBE darstellt. Über die letzten Jahre waren diese Bereiche für Mehrausgaben von rund 290 Mio. Franken verantwortlich, was über 10% der ZBE-Vorgabe 2018 entspricht. In diesen Bereichen besteht nur ein beschränkter Spielraum in Bezug auf die Ausgaben. Diese acht Einzelposten sind für die Entwicklung des Finanzhaushaltes von entscheidender Bedeutung und stellen die hauptsächlichsten Kostentreiber dar. Der jährlich durch das Wachstum des Zielpfades vorhandene Handlungsspielraum für neue Ausgaben ist somit zu einem wesentlich Teil für das Wachstum des kaum steuerbaren Bereichs Einzelposten und insbesondere der acht grössten Einzelposten notwendig.

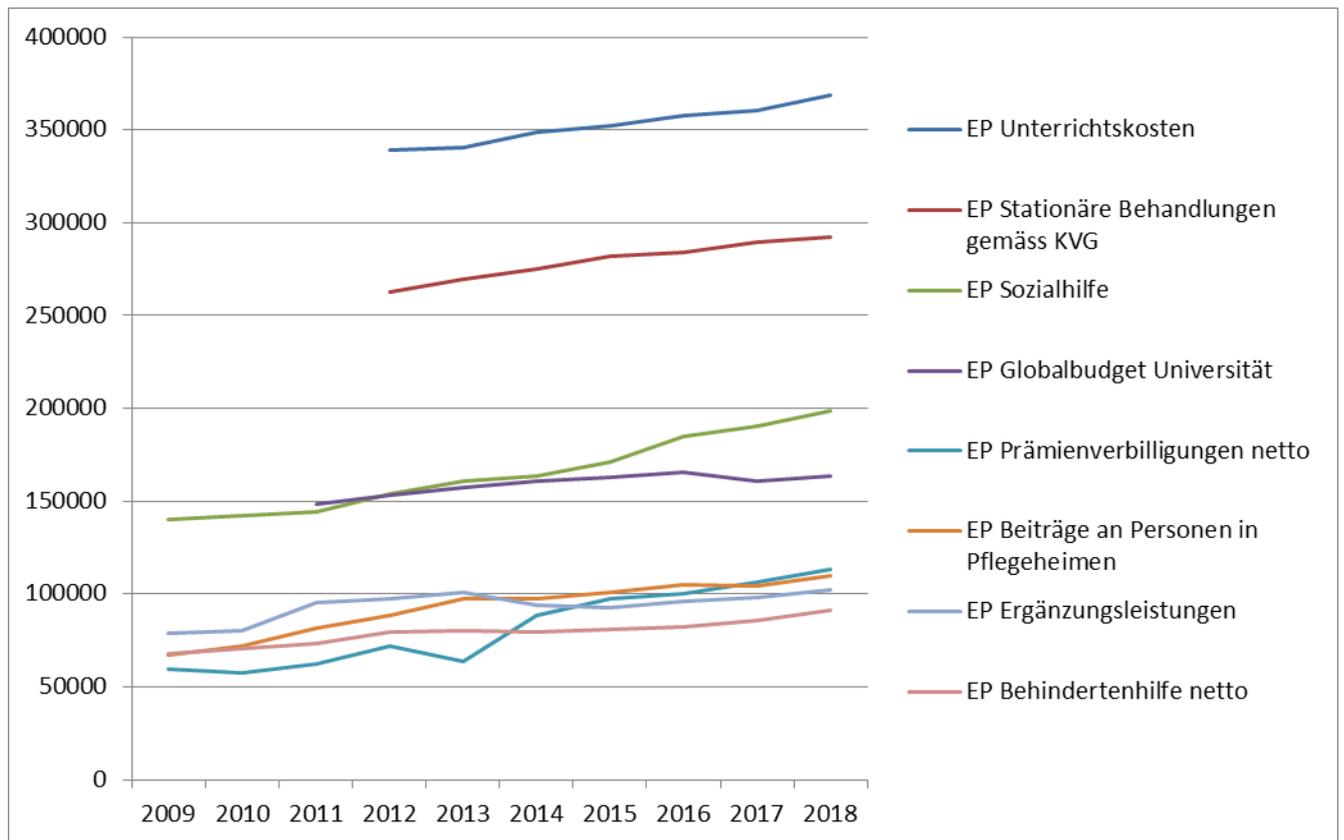


Abbildung 2: Entwicklung der Kostentreiber des kantonalen Finanzhaushalts in Tsd. Franken

6. Analyse und Vergleich der aktuellen Sparprogramme und Aufgabenüberprüfungen der Kantone

Das Finanzdepartement hat die jüngsten Aufgabenüberprüfungen und Sparprogramme anderer Kantone analysiert. Es wurde geprüft, in welchen Bereichen und in welchem Ausmass andere Kantone Entlastungs- und Sparmassnahmen getroffen haben. Das Finanzdepartement hat dazu 31 Aufgabenüberprüfungen und Sparprogramme von 18 Kantonen ausgewertet.

Die Ursache der Aufgabenüberprüfungen liegt in allen Kantonen in schon vorhandenen oder absehbaren strukturellen Defiziten. Die meisten Aufgabenüberprüfungen sind deshalb Sparprogramme. Der Zeitraum der Umsetzung entspricht meist dem Finanzplan. Häufig werden die sich abzeichnenden Defizite als Entlastungsziele verwendet.

Die angestrebten Entlastungen schwanken zwischen 1.6% und 11.2% der jeweiligen Aufwendungen der Kantone. Bei der Interpretation dieser Zahlen ist zu beachten, dass ein Teil der Aufwendungen durch Bundesrecht zwingend vorgegeben und damit nicht direkt beeinflussbar ist. Gleichzeitig sind auch ertragsseitige Massnahmen in den Entlastungen enthalten.

Die Programme bestehen jeweils aus sehr vielen Massnahmen. Die Entlastungen liegen je nach Massnahme und Bereich in Höhe von einigen zehntausend bis zu mehreren Mio. Franken pro Jahr. Die grosse Mehrheit der Massnahmen ist in der Kompetenz des Regierungsrates. Diese Massnahmen haben aber jeweils geringere finanzielle Auswirkungen. Die Zahl der Massnahmen in der Kompetenz des Parlaments ist viel geringer. Die einzelnen Massnahmen haben aber jeweils grosse finanzielle Entlastungen zur Folge.

Neben Minderaufwendungen sehen die meisten Kantone in ihren Sparprogrammen auch Ertragssteigerungen vor. Bei einzelnen Sparprogrammen machen die Massnahmen auf der Ertragsseite mehr als die Hälfte des Entlastungsvolumens aus. Viele Kantone treffen auch Massnahmen, die den Nettotransfer zugunsten der Gemeinden beeinflussen und die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinde verändern. Praktisch alle Kantone sehen Massnahmen im Personalbereich vor.

Bei der Umsetzung zeigt sich eine Tendenz: Die Massnahmen in der Kompetenz des Regierungsrates werden vollständig oder in der grossen Mehrheit umgesetzt. Massnahmen in der Kompetenz des Parlaments werden vom Parlament oder in Abstimmungen teilweise oder sogar vollständig abgelehnt. Für fast alle Kantone gilt, dass die ursprünglich geplanten Entlastungsmassnahmen nur teilweise umgesetzt werden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die meisten Kantone Aufgabenüberprüfungen vor dem Hintergrund eines schon vorhandenen oder sich abzeichnenden strukturellen Defizits durchgeführt haben. Massnahmen werden in allen Bereichen getroffen. Klassische Sparmassnahmen stehen häufig im Vordergrund. Die grosse Mehrheit der Massnahmen liegt in der Zuständigkeit des Regierungsrates. Fast alle Aufgabenüberprüfungen enthalten auch ertragsseitige Massnahmen und Massnahmen im Personalbereich. Die vorgesehenen Massnahmen werden meist nur teilweise umgesetzt.

Die GAP 2017-2021 des Kantons Basel-Stadt unterscheidet sich aber von der Situation der anderen Kantone. Sie wurde vor dem Hintergrund positiver Finanzplanergebnisse durchgeführt und explizit nicht als Sparprogramm mit einem Entlastungsziel ausgestaltet. In der GAP des Kantons Basel-Stadt steht nicht ein Sparziel im Vordergrund, sondern die Überprüfung der Aufgaben auf ihre staatliche Notwendigkeit, ihre Wirksamkeit und die Effizienz ihrer Erbringung.

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

Tabelle 2: Übersicht über die Aufgabenüberprüfungen der Kantone (Stand: Anfang 2018)

Kanton	Name	Anzahl Massnahmen in Kompetenz			Höhe in Mio. Franken pro Jahr			in % betrieblicher Aufwand	Höhe in Mio. Franken umgesetzt
		Total	Regierungsrat	Parlament	Total	Aufwand	Ertrag		
AG	Gesamtsicht Haushaltsanierung	44	40	4	230	128	102	4.1	
	Sanierungsmassnahmen 2017/2018	73	69 (60 Mio.)	4 (40 Mio.)	100			1.8	
	Entlastungsmassnahmen 2016	110	98	12	150			2.8	116
	Leistungsanalyse 2015	194	176	0 von 18 (abgelehnt)	100			1.8	Rahmengesetz vom Volk abgelehnt.
AR	Stabilisierungsprogramm 2019	5			10.7	6.3	4.4	2.3	
BE	Entlastungspaket 2018	150			185	185	0	1.6	
BL	GAP gemäss neuem FHG								
	Strategiemassnahmen, Finanzstrategie 2016-2019	132	103 (111 Mio.)	29 (87 Mio.)	198			7.4	148
	Entlastungspaket 12/15	185	168 (115 Mio.)	17 (65 Mio.)	180			7	107
BS	Entlastungsmassnahmen 2015-2017	74	70 (49 Mio.)	4 (21 Mio.)	70	70	0	1.8	55
FR	Struktur- und Sparmassnahmen 2013-2016	60	69 Mio.	96 Mio.	165	129	36	4.6	
LU	Konsolidierungsprogramm 2017 (KP17)	150			199	112	87	6.9	Kantonsrat hat von 22 beantragten Gesetzesänderungen 15 angenommen, 4 angepasst und 3 abgelehnt. Volk hat Steuerfusserhöhung abgelehnt (-62 Mio).
	Leistungen und Strukturen II	67			138			4.8	
NW	Haushaltsgleichgewicht 2015-2016				14	4	10	3.7	
OW	Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket	120	96 (5 Mio.)	24 (15 Mio.)	20	14	6	6.8	
SG	Langfristige Finanzperspektiven	Nur Analyse							
	Sparpaket II				237	200	17	5.1	
SH	Entlastungsprogramm 2014		20 Mio. (41%)	29 Mio. (59%)	49	37	12	7	Alle 5 Vorlagen im 2016 vom Volk abgelehnt
	Entlastung des Staatshaushaltes (ESH3)				25			3.5	20
SO	Massnahmenplan 2014		35%	65%	150			8	

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

Kanton	Name	Anzahl Massnahmen in Kompetenz			Höhe in Mio. Franken pro Jahr			in % betrieblicher Aufwand	Höhe in Mio. Franken umgesetzt
		Total	Regierungsrat	Parlament	Total	Aufwand	Ertrag		
SZ	Entlastungsprogramm 2014-2017 - 2. Etappe		4	10	41	41	0	2.7	
	Entlastungsprogramm 2014-2017 - 1. Etappe		55	13	157	21	136	11.2	
TG	Haushaltsgleichgewicht 2020	52			22.9	17.3	3.6	1.1	
	Entlastungspaket LÜP	102	85 (31. Mio.)	17 (17 Mio.)	48	34	14	2.3	
UR	Aufgabenüberprüfung 2017								Überwiesenes Postulat der Finanzkommission
	Überprüfung der Staatsausgaben	38	19	19	17			4.1	
VS	Prüfung der Aufgaben und Strukturen PAS 2	210	194 (49 Mio.)	16 (41 Mio.)	90	39.6	50.4	2.6	
ZG	Finanzen 2019	400			115	48	67	7.8	
	Sparpaket 2018	22	0	22	13	9.2	3.8	0.9	
	Entlastungsprogramm 2015-2018	200	150 (60 Mio.)	50 (40 Mio.)	100			6.8	60. Rahmenbeschluss vom Volk abgelehnt.
ZH	Leistungsüberprüfung 2016		69%	31%	461	350	111	3	Kantonsrat hat einzelne Massnahmen abgelehnt.

7. Analyse von Schwerpunktthemen

Der Regierungsrat hat von der gesetzlich vorgesehen Möglichkeit einer Schwerpunktbildung Gebrauch gemacht. Eine Schwerpunktbildung erlaubt eine vertiefte Untersuchung einzelner Bereiche. Die GAP bietet sich an, Querschnittsthemen zu analysieren, die mehrere Departemente betreffen. Der Regierungsrat hat fünf Schwerpunkte festgelegt. Die Auswahl der Schwerpunkte wurde im dritten Kapitel erläutert. Im Zentrum stehen departementsübergreifende Themen:

- Zentralisierung in den unterstützenden Bereichen Finanz- und Rechnungswesen, Personalwesen und IT
- Drucksachen und Publikationen
- Evaluation der Raumstandards der Basler Schulen und der Büroräumlichkeiten der kantonalen Verwaltung
- Überprüfung der Baunormen / Standards
- Überprüfung der Labororganisation

Das jeweils federführende Departement hat unter Einbezug des Finanzdepartements den Schwerpunkt vertieft untersucht, Massnahmen identifiziert und dem Regierungsrat Bericht erstattet. Der Regierungsrat hat basierend auf diesen Berichten insgesamt 21 Optimierungsmassnahmen beschlossen. Die Massnahmen haben eine grosse Breitenwirkung, indem sie in der überwiegenden Mehrzahl alle Departemente betreffen. Es werden Arbeitsprozesse in den Bereichen Finanz- und Rechnungswesen, IT und HR zentralisiert und optimiert, die Digitalisierung bei der Aufgabenerfüllung umgesetzt, Standards in mehreren Bereichen angepasst und Verbesserungen in der Erstellung und Verwaltung der Immobilien im Verwaltungsvermögen angestrebt (vgl. Tabelle 3). Die Massnahmen werden momentan umgesetzt.

Tabelle 3: Massnahmen der Schwerpunkte

Massnahmen der jeweiligen Schwerpunkte	Beschreibung
Zentralisierung Finanz- und Rechnungswesen:	
Flächendeckende Verwendung der elektronischen Rechnungsfreigabe (Kreditoren-Workflow)	Das Potenzial der Digitalisierung im Bereich des Finanz- und Rechnungswesen soll ausgeschöpft werden. Die Buchhaltung wird vollständig elektronisch archiviert sein und der Kanton soll E-Rechnungen senden und empfangen können. Die Rechnungsfreigabe erfolgt flächendeckend elektronisch.
Voraussetzungen für Debitorenrechnungen mit QR-Code und E-Debitorenrechnungen schaffen	Einführung von SAP-SD für die Debitorenrechnung. Mit SAP-SD kann ein QR-Code auf der Rechnung erstellt, E-Rechnungen versandt und auf die neue SAP-Software SAP Hana migriert werden
Zentralisierung der Finanzprozesse in einem Servicecenter pro Departement	Die Finanzprozesse sollen departemental in optimalem Umfang in einem Servicecenter zentralisiert sein. Ausnahmen sind insbesondere möglich bei Dienststellen, deren Finanzprozesse mit der jeweiligen Kernaufgabe fachlich eng verknüpft sind. Ausnahmen sind vom Regierungsrat zu genehmigen. Ein Departement kann sich dem Servicecenter eines anderen Departementes anschliessen.
Überprüfung der Vorkonzepte bei Ablösung oder Neuananschaffung	Grundsätzlich soll im Kanton SAP im Einsatz sein. Neue Vorkonzepte sollen nur angeschafft werden, sofern keine adäquate SAP-Lösung möglich ist.
Zentralisierung IT:	
Adjustierung der strategischen Grundlagen (Leitbild und Informatikstrategie)	Das Leitbild der Informatik der kantonalen Verwaltung und die Informatikstrategie werden neu erstellt.
Gesamtheitliche Steuerung und Planung der Informatik	Es existieren ein kantonales IT Projektportfoliomanagement, eine zentrale Vorhabenplanung, ein zentrales Anwendungsverzeichnis, ein zentrales Leistungsverzeichnis und ein kantonaler Projektleitfaden.
Standardisierung, Zentralisierung, Automatisierung von IT Services	Die kantonalen IT-Services werden standardisiert und zentralisiert.

	<ul style="list-style-type: none"> - Es werden die noch existierenden dezentralen Serverstandorte aufgelöst und in die kantonalen Rechenzentren überführt. - Es wird ein kantonal einheitlicher PC-Arbeitsplatz realisiert. - Das Mailsystem des JSD ist auf den kantonalen Standard überführt. - Der Prozess des Benutzer- und Berechtigungsmanagements soll zentral in der Verwaltung abgedeckt werden.
Optimierung der Informatikleistungserbringung, der Beschaffung und der Organisation	<p>Beschaffung:</p> <ul style="list-style-type: none"> - IT Beschaffungen sollen koordiniert werden. Laufende Beschaffungen werden auf Synergien geprüft und Bedarfsanforderungen gebündelt. - Es existiert ein Leitfaden für die Beschaffung von IT Mitteln. <p>Informatikorganisation:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Die ZID hat sich mit einer neuen Organisationsstruktur und Arbeitsmethoden nach agilen Prinzipien ausgerichtet. <p>Es wird eine einheitliche kantonale IT-Servicemanagement-Lösung verwendet.</p>
Zentralisierung Personalwesen:	
Standardisierung von 10 HR-Prozessgruppen bzw. 62 Prozessen und Einsatz von Workflows	Es wurden 10 HR-Prozessgruppen bzw. 62 Prozesse definiert und beschrieben, welche über die gesamte kantonale Verwaltung standardisiert werden. Möglichst viele HR-Standardprozesse sollen durch Workflows (automatisierte Schritte) unterstützt werden.
Drucksachen und Publikationen:	
Einführung des Digitalprinzips	Die Publikationen der kantonalen Verwaltung werden grundsätzlich nur noch digital zur Verfügung gestellt.
Überprüfung und Überarbeitung der Drucksachen und Publikationen entsprechend den ausgearbeiteten Empfehlungen	Eine Arbeitsgruppe hat Empfehlungen zu einzelnen Publikationskategorien ausgearbeitet. Die Departemente überprüfen und überarbeiten ihre Publikationen und Drucksachen gemäss diesen Empfehlungen.
Evaluation der Raumstandards der Basler Schulen:	
Überarbeitung der Raumstandards für Schulen	Die Evaluation der Raumstandards der Basler Schulen zeigt, dass keine wesentlich höheren oder tieferen Anforderungen gegenüber den untersuchten anderen Kantonen bestehen. Aufgrund der Erkenntnisse werden aber mehrere Massnahmen zur Prüfung und Überarbeitung vorgeschlagen (u.a. Flächenanforderungen Kindergartenhauptraum, Flächenstandards für Büroräumlichkeiten, Aulagrösse, Anzahl und Grösse der Spezial- und Materialräume). Die Raumstandards der Basler Schulen werden entsprechend überarbeitet.
Festlegung von Richtlinienwerten betreffend Gebäudkosten und Gebäudeeffizienz für Neubauprojekte von Schulhäusern	Der Kanton Basel-Stadt baut im Vergleich zur Vergleichsgruppe im Bereich des Median gemessen an der Geschossfläche 3 bis 10% teurer. Auch bei der Gebäudeeffizienz liegt er unter dem Referenzwert. Für die nächsten Neubauprojekte für Schulhäuser werden entsprechend Richtlinienwerte für Baukosten und Flächeneffizienz festgelegt, welche sich am Median der verglichenen Projekte orientieren.
Evaluation der Raumstandards des Verwaltungsvermögens:	
Anpassung der Flächenwerte von bisher 14 bis 16m ² auf 12 bis 14m ² Bürofläche je Arbeitsplatz	Die Flächenwerte pro Arbeitsplatz haben seit 2009 kontinuierlich von 20.7 auf 16.6m ² abgenommen, liegen aber immer noch über der Vergleichsgruppe. Heute gelten Zielwerte von 14 bis 16m ² Bürofläche je Arbeitsplatz. Diese Werte werden auf 12 bis 14m ² angepasst.
Überarbeitung des Raumstandards für „Büro- und Schalerräume“	Die geltenden Büroraumstandards stammen aus dem Jahr 2006. Diese Standards werden aktualisiert und

	präzisiert. Dabei sollte auch die Chance zur grundsätzlichen Auseinandersetzung mit Büro- und Arbeitsplatzkonzepten genutzt werden.
Erhebung von Kennwerten zur Arbeitsplatzeffizienz	Es werden zur Steuerung des Flächenverbrauchs bzw. der Auslastung Kennwerte zur Arbeitsplatzeffizienz (Anzahl Arbeitsplätze pro Vollzeitäquivalentem Mitarbeitenden) in der kantonalen Verwaltung erhoben.
Überprüfung der Baunormen / Standards:	
Überprüfung der Baunormen, Standards und Richtlinien sowie der gesetzlichen Vorgaben im Vergleich zu anderen Kantonen bzw. Kommunen und Privaten und Analyse ihrer finanziellen Auswirkungen auf die Investitionskosten.	Es werden die Baunormen, Standards und Richtlinien vertiefter untersucht und einem Vergleich unterzogen.
Überprüfung des Konzepts und der Ausführungsbestimmungen zum Investitionsablauf (Drei-Rollen-Modell)	Die Immobilien im Verwaltungsvermögen werden mit einem Drei-Rollen-Modell verwaltet (Eigentümer, Bau-fachorgan und Nutzer). Das Modell hat sich bewährt, die Prozesse werden aber auf Verbesserungspotenzial hin überprüft und einem Vergleich unterzogen.
Überprüfung des Ermessensspielraums in der Anwendung der rechtlichen Normen anhand von drei realisierten Bauvorhaben	Es wird geprüft, ob Spielraum in der Anwendung von bestehenden rechtlichen Vorgaben inklusive der branchenüblichen Standards besteht und falls ja, wie dieser besser genutzt oder erweitert werden kann. Dazu werden die drei realisierten Bauvorhaben Fahrendenplatz, Gefängnis Bässlergut und Gymnasium Bäumlihof analysiert.
Anpassung der Preisbewertung bei Beschaffungen	Um Terminverzögerungen und Zusatzkosten bei der Bauherrschaft zu vermeiden, wurde die Preisbewertung bei öffentlichen Beschaffungen so angepasst, dass die Qualitätskriterien bei der Beschaffung angemessen berücksichtigt werden. Damit können eindeutige Vorteile bei Qualitätskriterien nicht durch taktische Tiefpreisangebote ausgehebelt werden.
Überprüfung der Labororganisation:	
Prüfung der Machbarkeit der Zusammenlegung des Kantonalen Labors, des Labors des Amtes für Umwelt und Energie und des IWB-Wasserlabors.	Es wird eine räumliche Zusammenlegung des Kantonalen Labors, des Labors des Amtes für Umwelt und Energie und des IWB-Wasserlabors geprüft, um Synergien zu schaffen.

Im Folgenden werden die Analyse der Schwerpunkte und die daraus resultierenden Massnahmen detailliert beschrieben.

7.1 Zentralisierung in den unterstützenden Bereichen Finanz- und Rechnungswesen, Personalwesen und IT

7.1.1 Zentralisierung Finanz- und Rechnungswesen

7.1.1.1 Ausgangslage

Der Regierungsrat hat den Schwerpunkt „Zentralisierung in den unterstützenden Bereichen Finanz- und Rechnungswesen, Personalwesen und IT“ auf Vorschlag der Finanzkontrolle beschlossen. Die letzte Reorganisation des Finanz- und Rechnungswesen wurde in den Jahren 2004-2009 durchgeführt. Es soll die Organisation des kantonalen Finanz- und Rechnungswesens untersucht und Massnahmen abgeleitet werden, um eine effektive und effiziente Erbringung der Finanzprozesse sicherzustellen.

7.1.1.2 Vorgehen

Die Finanzverwaltung hat mit einem Fragebogen den aktuellen Stand der Zentralisierung des Finanz- und Rechnungswesens in der kantonalen Verwaltung (Departemente und Gerichte) erhoben. Parallel dazu hat sie mit einem interkantonalen Benchmark untersucht, wie andere Kantone, die Stadt Zürich und der Bund ihr Finanz- und Rechnungswesen organisiert haben. Im Anschluss wurden die Auswertung und mögliche Stossrichtungen in bilateralen Gesprächen mit den Departementen diskutiert und die Massnahmen in einem überdepartementalen Steuerungsausschuss behandelt.

7.1.1.3 Analyse

7.1.1.3.1 Stand Zentralisierung Finanz- und Rechnungswesen in der kantonalen Verwaltung

Mit dem Projekt CEFIS (Center für Finanz-Support) wurde eine Optimierung der Finanzprozesse (Rechnungswesen und Controlling) in der Verwaltung angestrebt. Ziel war es, die Dienststellenbuchhaltungen innerhalb der Departemente in Servicecentern zu zentralisieren und diese Zentralisierung mit modernen IT-Instrumenten zu unterstützen (elektronische Rechnungsfreigabe resp. Kreditoren-Workflow sowie elektronische Archivierung resp. Barcode-Erfassung). Das Projekt lief von 2004 bis 2009.

Die Verwendung der kantonalen IT-Instrumente erlaubt einer Dienststelle die elektronische Archivierung von Buchhaltungsbelegen (Barcode-Erfassung) und die elektronische Rechnungsfreigabe (Kreditoren-Workflow). Mit diesen beiden Instrumenten ist die elektronische Archivierung der Buchhaltung sichergestellt. Der Kreditoren-Workflow stellt die Kontierung, Genehmigung und Verbuchung der Lieferantenrechnungen sicher. Er ist eine Voraussetzung für den Empfang von E-Rechnungen.

Die Auswertung der Fragebogen zum Stand des Finanz- und Rechnungswesens hat gezeigt, dass die mit dem Projekt CEFIS beabsichtigte Zentralisierung der Finanzprozesse in einem Servicecenter in der kantonalen Verwaltung nicht vollständig umgesetzt worden ist. Der Zentralisierungsgrad der Finanzprozesse in den Departementen ist im Jahr 2018 unterschiedlich. Es gibt in der kantonalen Verwaltung noch einige Dienststellen mit eigenen Buchhaltungen oder Finanzabteilungen. Alle Departemente kennen aber eine zentrale Stelle für Rechnungswesen und Controlling. Es sind mehrere Scanning-Stationen in den Departementen im Einsatz. Die IT-Instrumente Barcode-Erfassung und Kreditoren-Workflow werden noch nicht flächendeckend verwendet. Von 216'598 Kreditorenrechnungen sind im Jahr 2018 81'901 über den Kreditoren-Workflow abgewickelt worden. Der Kanton ist noch nicht bereit, flächendeckend E-Rechnungen zu empfangen und zu versenden.

7.1.1.3.2 Benchmark

Die Finanzverwaltung hat eine Umfrage bei ausgewählten anderen Kantonen, der Stadt Zürich und dem Bund durchgeführt.

Der Kanton Luzern hat das Rechnungswesen stark zentralisiert. In einem Buchungszentrum werden alle Kreditoren und Debitoren zentral für alle Dienststellen erfasst. Der zentrale Rechnungseingang ist Pflicht für alle Dienststellen. Den Dienststellen verbleiben nur die Mitarbeit bei der Budgetierung, die Teilnahme an der Rechnungsfreigabe und eine einfache Kassenführung.

Auch der Kanton Zürich kennt ein zentrales Buchungszentrum. Im Unterschied zum Kanton Luzern ist die Benutzung für die Dienststellen aber freiwillig und erfolgt auf Mandatsbasis (individuelle Lösungen, kein Standardangebot). Verpflichtend ist einzig der zentrale Kreditoren-Workflow.

Der Kanton Aargau hat im Jahr 2016 die Kreditorenverarbeitung aller Departemente in einem „Buchungszentrum Kreditoren“ zusammengefasst und der Abteilung Finanzen angegliedert. Bis dahin erfolgte die Kreditorenverarbeitung dezentral in sieben Buchungszentren.

Die Stadt Zürich hat den Kreditoren-Workflow zentralisiert (zentraler Rechnungseingang beim Scan Center der Steuerverwaltung, dezentrale Bearbeitung in den Dienststellen).

Der Bund hat ein zentrales Dienstleistungszentrum. Die Buchhaltungen der Dienststellen werden durch das zentrale Dienstleistungszentrum auf Mandatsbasis geführt. Mit den Departementen wird vereinbart, welche Finanzprozesse vom Dienstleistungszentrum übernommen werden und welche dezentral bei den Dienststellen ausgeführt werden. Fix zentralisiert ist der Kreditoren-Workflow. Der Rechnungsausgang ist nur zum Teil zentralisiert (Vorsysteme nicht). Neben dem zentralen Dienstleistungszentrum gibt es in den Departementen Servicecenter, welche Finanzprozesse der Dienststellen übernehmen.

7.1.1.3.3 GAP-Analyse

Das Finanz- und Rechnungswesen ist ein zentrales Führungsinstrument. Es dient der systematischen Erfassung und Auswertung aller quantifizierbaren Beziehungen und Vorgänge für die Zwecke der Planung, Steuerung und Kontrolle. Es ist die Grundlage zur Umsetzung des Finanz- und Kreditrechts, für die finanzwirtschaftliche und betriebswirtschaftliche Haushaltsteuerung und für volkswirtschaftliche und statistische Analysen. Der im FHG festgelegte Grundsatz der Wirtschaftlichkeit verpflichtet die kantonale Verwaltung, das Finanz- und Rechnungswesen so zu organisieren, dass die wirtschaftlich günstigste Lösung mit dem besten Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen resultiert. Ein optimaler Grad an Zentralisierung und die Digitalisierung stellen eine wirksame und effiziente Abwicklung der Finanzprozesse sicher.

Zentralisierung

Die Vorteile einer Zentralisierung der Finanzprozesse in einem Servicecenter sind schon im Projekt CEFIS untersucht und dargelegt worden. Steigende Anforderungen, neue technische Möglichkeiten und betriebswirtschaftliche Gründe sprechen dafür, das Finanz- und Rechnungswesen in einem zentralen Servicecenter zusammenzufassen:

- Es lassen sich Effizienzgewinne, Qualitätsverbesserungen und Kosteneinsparungen realisieren und die Personalentwicklung und Stellvertretung optimieren. Oftmals können mit der besseren Auslastung Stellenprozente eingespart werden.
- Eine Zentralisierung der Buchhaltungen führt zu einer einheitlichen Verbuchungspraxis.
- Ein flächendeckender Kreditoren-Workflow erlaubt den Empfang von E-Rechnungen.
- Bei einem zentralen Rechnungseingang in einem Servicecenter muss nur eine Scanning-Infrastruktur gekauft und betrieben werden.

- Eine Zentralisierung von Finanzprozessen senkt die Anzahl der notwendigen SAP-Lizenzen.
- Ein zentrales Stammdatenmanagement erhöht die Qualität der Stammdaten und erlaubt eine einfachere Auswertung im SAP.
- Eine Zentralisierung wirkt sich günstig auf das Tempo und die Termineinhaltung bei Budget und Jahresbericht aus. Neuerungen bei den Finanzprozessen können einfacher umgesetzt werden und die Kommunikation zwischen Finanzverwaltung und Departementen wird vereinfacht.

Zentrale Buchungszentren haben sich bei grösseren Unternehmen und anderen kantonalen Verwaltungen durchgesetzt. Eine Zentralisierung ist aber mit einer Reorganisation und Belastungen beim Personal verbunden. Nachteilig kann die räumliche Distanz zwischen Dienststelle und Servicecenter sein.

Digitalisierung

Ein digitalisiertes Finanz- und Rechnungswesen erlaubt eine effiziente Durchführung der Finanzprozesse. Ist ein Rechnungsempfänger bspw. technisch und organisatorisch in der Lage, E-Rechnungen zu empfangen und elektronisch zu verarbeiten, entfallen zahlreiche zeitaufwendige und kostspielige Aktivitäten. Damit ergeben sich wesentliche Einsparungen. Die manuellen Prozesse (Kuverts öffnen, Stempelung, Digitalisierung, Kurierdienst usw.) entfallen und die interne Verarbeitung der Rechnung (Genehmigung, Verbuchung, Bezahlung) kann wesentlich effizienter erfolgen. Bei der Erfassung, Verbuchung und Bezahlung der Rechnungen entstehen dadurch weniger Fehler. Es braucht deutlich weniger Aufwand zur Bearbeitung von Mahnungen und Nachfragen, und die Rechnungen können den Bestellungen klar zugeordnet und papierlos archiviert werden. E-Rechnungen bedingen einen zentralen Rechnungseingang.

Der Kanton Basel-Stadt treibt die digitale Abwicklung des Finanzwesens mit der Einführung des Empfangs und Versands der E-Rechnung voran:

- Pilotprojekte für den Empfang von E-Rechnungen sind schon am Laufen. Die E-Rechnung bedingt eine Zentralisierung des Kreditorenprozesses und die Verwendung des Kreditoren-Workflows. Beides ist in der kantonalen Verwaltung noch nicht flächendeckend umgesetzt. Der Kreditoren-Workflow zusammen mit der E-Rechnung ermöglicht eine effiziente Kreditorenabwicklung.
- Die bisherige SAP-Softwarelösung für die Fakturierung muss in nächster Zeit abgelöst werden, damit Debitorenrechnungen mit QR-Code erstellt und E-Debitorenrechnungen versendet werden können und auf die neue SAP-Software S/4Hana migriert werden kann.

Die elektronische Archivierung der Dienststellenbuchhaltungen mit der Barcode-Erfassung führt zu einer effizienteren Gestaltung der Arbeitsprozesse.

Der Kanton Basel-Stadt verwendet seit 1998 die SAP-Software. Gleichzeitig sind gemäss Rückmeldungen der Departemente neben SAP 49 Vorsysteme im Bereich Finanz- und Rechnungswesen im Einsatz. Vorsysteme sind dann berechtigt, wenn SAP deren Funktionalität und die Abwicklung eines Geschäftsprozesses nicht in gleicher Weise anbietet oder die SAP-Lösung wesentlich teurer ist. Die Finanzprozesse und das Stammdatenmanagement von Dienststellen mit Vorsystemen lassen sich aber nicht oder nur erschwert zentralisieren (häufig erst ab dem Punkt, ab dem die Daten ins SAP übertragen werden). Der Anteil der standardisiert erbringbaren Prozesse beim Einsatz von Vorsystemen ist damit reduziert. Damit bedingen Vorsysteme oft dezentrale Lösungen und Schnittstellenlösungen zu SAP. Sie erhöhen die Komplexität des Finanz- und Rechnungswesens. Konsolidierte Auswertungen sind nicht oder nur mit entsprechendem Aufwand möglich. Integrative SAP-Lösungen ohne Medienbrüche vereinfachen die Finanzprozesse.

7.1.1.3.4 Ergebnisse

Das Potenzial eines digitalen Finanz- und Rechnungswesens hat in den letzten Jahren stetig zugenommen und ist in der kantonalen Verwaltung noch nicht ausgeschöpft. Mit der Nutzung

der technischen Fortschritte in der Digitalisierung können die Finanzprozesse in der kantonalen Verwaltung noch effektiver und effizienter durchgeführt werden. Stichworte sind hier die Einführung der E-Rechnung debitor- und kreditorensseitig, notwendige Anpassungen im Rahmen der Umstellung auf S/4Hana, der QR-Code im Zahlungsverkehr, die elektronische Archivierung der Buchhaltungen und integrative SAP-Lösungen (ohne Medienbrüche; Abwicklung in SAP und/oder automatisierte Schnittstellen).

Der Empfang und die Verarbeitung von E-Rechnungen bedingen den Einsatz des Kreditoren-Workflows. Damit die E-Rechnung beim Kanton flächendeckend eingeführt werden kann, ist der Einsatz des Kreditoren-Workflows in allen Dienststellen zwingend erforderlich. Ansonsten müsste die elektronisch eingehende Rechnung für die Freigabe in der Dienststelle ausgedruckt werden. Der flächendeckende Einsatz des Workflows ist eine zwingende Voraussetzung für die weitere Digitalisierung im Rechnungswesen. Der Einsatz des Workflows soll daher mit hoher Priorität vorangetrieben werden.

Mit einer Zentralisierung und Digitalisierung des Finanz- und Rechnungswesen können die Finanzprozesse effektiver und effizienter erbracht werden.

7.1.1.3.5 Massnahmen

Übergeordnetes Ziel der folgenden Massnahmen sind eine Qualitätsverbesserung, Effizienzsteigerungen und Kostenreduktionen im Finanz- und Rechnungswesen des Kantons. Das Finanz- und Rechnungswesen des Kantons soll digital up-to-date sein. Konkret werden dafür zwei Hauptziele verfolgt. Erstens sollen die Finanzprozesse departemental in optimalem Umfang in einem Servicecenter zentralisiert sein. Zweitens soll das Potenzial der Digitalisierung im Bereich des Finanz- und Rechnungswesens ausgeschöpft werden. Die Buchhaltung soll vollständig elektronisch archiviert sein und der Kanton E-Rechnungen senden und empfangen können. Die Umsetzung der Massnahmen ist zeitlich abgestimmt mit anderen laufenden Projekten, namentlich der Einführung der E-Rechnung und der Ablösung der bisherigen SAP-Software (SAP-ERP) durch SAP S/4Hana.

1. Alle Departemente führen bis Ende 2019 in Sinne eines Pilotbetriebes bei mindestens einer Dienststelle den Kreditoren-Workflow ein. Die Departemente führen bis Ende 2021 den Kreditoren-Workflow bei allen Dienststellen ein und verwenden die Barcode-Erfassung.

Der zentrale Kreditoren-Workflow (elektronische Rechnungsfreigabe) ist eine Voraussetzung für den Empfang von E-Rechnungen. Mit der Barcode-Erfassung ist die elektronische Archivierung der ganzen Buchhaltung sichergestellt. Departemente, welche den Kreditoren-Workflow bisher noch nicht verwenden, führen in einer oder mehreren Dienststellen im Jahr 2019 einen Pilot Kreditoren-Workflow durch. Die Umstellung auf den Kreditoren-Workflow bei allen Dienststellen soll bis Ende 2021 abgeschlossen sein. Damit ist sichergestellt, dass der Kanton ab Anfang 2022 flächendeckend E-Rechnungen empfangen kann. Die Verwendung des Kreditoren-Workflows ist somit ab 2022 obligatorisch. Die IT-Instrumente sollen dabei zentral zur Verfügung gestellt werden, so muss nur eine Scanning-Infrastruktur pro Departement beschafft und betrieben werden.

2. Alle Dienststellen verwenden bis Ende 2020 SAP-SD.

Die Fakturierung im SAP-Modul SAP-FI muss bis Ende 2020 durch SAP-SD abgelöst werden, weil ansonsten keine Debitorenrechnungen mit QR-Code erstellt und keine E-Debitorenrechnungen versendet werden können. Mit SAP-SD kann ein QR-Code auf der Rechnung erstellt, E-Rechnungen versandt und auf die neue SAP-Software S/4Hana migriert werden. Der Kanton kann seinen Kunden E-Rechnungen anbieten.

3. Die Departemente zentralisieren bis Ende 2021 die Finanzprozesse innerhalb des Departements. Ausnahmen sind insbesondere möglich bei Dienststellen, deren Finanzprozesse mit der jeweiligen Kernaufgabe fachlich eng verknüpft sind. Ausnahmen sind durch den Re-

gierungsrat zu genehmigen. Ein Departement kann sich dem Servicecenter eines anderen Departementes anschliessen.

Die im Rahmen von CEFIS begonnene Zentralisierung der Finanzprozesse innerhalb der Departemente soll fortgesetzt und konsequent umgesetzt werden. Die departementalen Servicecenter sollen in der Lage (fachlich, technisch, ressourcenbedingt) sein, die Buchhaltungen der Dienststellen zu übernehmen und zu führen. Dies erlaubt den Dienststellen, sich auf ihre Kernaufgaben zu konzentrieren. Die finanzielle Verantwortung verbleibt weiterhin bei der Dienststellenleitung. Das Servicecenter ist ein Dienstleister und ein Kompetenzzentrum und funktioniert wie ein internes Treuhandbüro. Es ist keine Steuerungsinstanz. Die Dienststellen verfügen und entscheiden weiterhin über die Verwendung ihrer finanziellen Mittel. Die Buchhaltungen der Dienststellen sind grundsätzlich im Servicecenter ausgelagert. Ausnahmen sollen aber begründet möglich sein. Hierbei gelten die folgenden Grundsätze:

- a. Die Zentralisierung des Kreditorenprozesses ist wie bei anderen Kantonen und beim Bund anzustreben, um sicherzustellen, dass der Kanton Basel-Stadt E-Rechnungen empfangen und verarbeiten kann.
- b. Auch bei Dienststellen mit einem Vorsystem sollen grundsätzlich die Finanzprozesse, welche nicht vom Vorsystem betroffen sind, an das Servicecenter ausgelagert sein.
- c. Um die Zentralisierung auch bei Vorsystemen zu ermöglichen, sollen die Buchhaltung und die Beschaffungslogistik/Bestellung grundsätzlich über SAP abgewickelt werden. Vorsysteme, die lediglich für Buchhaltung und Beschaffungslogistik verwendet werden, sollen mit SAP ersetzt und die entsprechenden Buchhaltungsprozesse vom Servicecenter abgewickelt werden.
- d. Falls ein Vorsystem ausnahmsweise weiterhin für Debitoren verwendet wird, muss dieses E-Rechnungs- und QR-Code kompatibel sein.

Die Zentralisierung soll bis Ende 2021 umgesetzt sein. Sollen die Finanzprozesse einer Dienststelle nicht zentralisiert und von den Grundsätzen abgewichen werden, muss dies begründet und vom Regierungsrat genehmigt werden. Die Anträge auf Ausnahme einer Zentralisierung im Servicecenter und deren Prüfung sollen bis Ende 2020 erfolgen.

Neben einer Zentralisierung innerhalb der Departemente können Departemente auch gemeinsam ein Servicecenter nutzen, in dem sich ein Departement dem Servicecenter eines anderen Departements anschliesst.

4. Die Departemente prüfen zusammen mit dem Finanzdepartement Vorsysteme im Bereich Rechnungswesen bei deren Ablösung oder Neuanschaffung auf die Notwendigkeit.

Grundsätzlich ist im Rechnungswesen in der kantonalen Verwaltung SAP im Einsatz. Vorsysteme sollen dort verwendet werden, wo es für die Durchführung der Geschäftsprozesse notwendig und sinnvoll ist. Um die optimale Nutzung von SAP sicherzustellen, sollen die Vorsysteme bei der Ablösung oder bei der Neuanschaffung auf deren Notwendigkeit überprüft und neue Vorsysteme nur angeschafft werden, sofern keine adäquate SAP-Lösung möglich ist. Die Variante einer SAP-Lösung muss zwingend geprüft werden. Das Finanzdepartement ist für die Prüfung beizuziehen.

Finanzielle Auswirkungen:

Aus der Umsetzung der Massnahmen resultieren Effizienzsteigerungen und Kosteneinsparungen. Es wird der Empfang und Versand von E-Rechnungen und die elektronische Archivierung der Buchhaltung ermöglicht. Das gesamte Effizienzpotenzial des Kreditorenworkflows wird erst mit der Einführung der E-Rechnung und der kompletten elektronischen Abwicklung des Kreditoren-Workflows verwirklicht. Die Höhe der Kosteneinsparung aus der Zentralisierung hängt von der Umsetzung in den Departementen ab, die Einsparung aus dem Kreditoren-Workflow insbesondere von der Anzahl E-Rechnungen. Wie mit dem Einsparpotenzial aus der Zentralisierung, dem Kreditoren-Workflow und den E-Rechnungen

umgegangen wird, entscheidet der Regierungsrat jeweils im Rahmen des Budgetvorgabeprozesses.

7.1.2 Zentralisierung Personalwesen

7.1.2.1 Ausgangslage

7.1.2.1.1 Aufbau und Aufgaben der Personalfachorganisation

Die Personalfachorganisation der kantonalen Verwaltung Basel-Stadt setzt sich aus dem Zentralen Personaldienst (ZPD) und den sieben Personalabteilungen der Departemente (DPA) zusammen. Die Verordnung über die Personaldienste des Kantons Basel-Stadt (Human Resources Management-Verordnung) vom 25. Januar 2005 (Stand 1. Mai 2008) definiert die organisatorische Einbettung, die Aufgaben des ZPD und der DPA, wie auch deren Zusammenarbeit.

In Fragen des Personalmanagements hat der ZPD eine strategische und proaktive Rolle. Er unterstützt den Regierungsrat bei der Definition und Umsetzung der Personalpolitik und Personalstrategie. Er entwickelt Konzepte, Systeme und Instrumente und sorgt für deren Umsetzung und permanente Weiterentwicklung. Der ZPD berät und unterstützt die DPA in ihrer Personalarbeit. Zudem steht er in kontinuierlichem Dialog mit den Sozialpartnern, nimmt Stellung zu allen grundsätzlichen Fragen und vertritt die Personalfachorganisation nach aussen. Die DPA sind für das operative Human Resources Management (HRM) verantwortlich. Die DPA sind für das Personalmanagement in den Departementen zuständig. Sie unterstützen die Departementsvorstehenden und Führungsverantwortlichen bei der Umsetzung der Personalarbeit und beraten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Ihre Aufgaben umfassen ein weites Spektrum und reichen von der Personalgewinnung, Anstellung, Einführung, Entlohnung, Personalbeurteilung, -entwicklung, -freisetzung, -betreuung bis hin zur Personalplanung.

7.1.2.1.2 Stand der Zentralisierung / Standardisierung innerhalb der HR-Fachorganisation

Massnahmen zur Zentralisierung und Standardisierung innerhalb der HR-Fachorganisation wurden bereits im Jahr 2011 begonnen. Die Schritte erfolgten unter Berücksichtigung der individuellen Situation bzw. des Nutzens für die einzelnen Departemente. Neben HR-Prozessen, die von allen Departementen an das HR-Dienstleistungszentrum (HR-DLC) des ZPD übertragen wurden, wurden weitere Prozesse freiwillig zentralisiert: So haben das Finanzdepartement, das Gesundheitsdepartement und das Präsidialdepartement sämtliche Aufgaben im Zusammenhang mit der SAP-Lohnverarbeitung dem HR-DLC übertragen.

Eine Zentralisierung von HR-Aufgaben erfolgte übrigens nicht nur durch Aufgabenübertragung an das HR-DLC. Auch departementsintern, vor allem im Erziehungsdepartement und im Justiz- und Sicherheitsdepartement, wurden im Zuge der Überprüfung entsprechende Massnahmen umgesetzt. Das Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt hatte bereits anlässlich der Folgen aus der RV09 die internen HR-Strukturen gestrafft und zentralisiert.

7.1.2.2 Vorgehen

Aktuell wird das Thema Zentralisierung und Standardisierung im Rahmen des Programms HRM 2020, innerhalb des Projekts „Weiterentwicklung HR“, angegangen. Das Konzept wurde dem Regierungsrat im Oktober 2018 vorgelegt und genehmigt.

Die Projektgruppe „Weiterentwicklung HR“ besteht aus HR-Fachleuten der Departemente (GD, WSU, PD) und des ZPD sowie einem externen Berater. Die Leitung der Projektgruppe obliegt dem Leiter Personal des ED. Ein Projektauftrag inklusive Lieferobjekte und Zeitplan ist definiert. Regelmässige Statusberichte werden erstellt und zuhänden des Kernteams (Projektleitende des Programms HRM 2020) rapportiert. Der Lenkungsausschuss wird mit-

tels Statusbericht drei Mal jährlich über den Stand des Projekts informiert und Anträge werden gestellt.

7.1.2.3 Analyse

Festgestellt werden konnte, dass seit 2015 weitere HR-Prozesse zentralisiert und dem HR-DLC übergeben werden konnten. Hierbei handelt es sich vor allem um administrative Aufgaben.

Die im Rahmen des Projekts „Weiterentwicklung HR“ vorgenommene Umfrage bei rund 200 Vorgesetzten und Mitarbeitenden hat aufgezeigt, dass die Kundennähe für eine effiziente und effektive Zusammenarbeit unerlässlich ist und sehr geschätzt wird. Dies macht deutlich, dass vor allem die Prozesse, welche Beratungs- oder Führungscharakter aufweisen in den Departementen verbleiben müssen und sich nicht zur Zentralisierung eignen. Hingegen können die Prozesse, die diese Arbeit unterstützen, harmonisiert werden.

Rückmeldungen ergaben zudem, dass es der Linie teilweise unklar ist, für welche Aufgaben der Zentrale Personaldienst oder die Personalabteilungen der Departemente zuständig sind. Das Verständnis über die Vielfalt der HR Dienstleistungen ist wenig verbreitet. Handlungsbedarf besteht somit in der Prozessharmonisierung, im gemeinsamen Prozessdenken, in der Festlegung von Qualitätsstandards, HR-Controlling und HR-Reporting sowie in der Führungsentwicklung. Dazu ist auch eine Harmonisierung bzw. Vereinheitlichung der Prozesse sowie der HR-Rollen erforderlich. Darüber hinaus sollen die Dienstleistungen des HR in einem Dienstleistungskatalog für die Anspruchsgruppen sichtbar und transparent gemacht werden.

7.1.2.4 Ergebnisse

Die HR-Fachorganisation ist sich darin einig, die Harmonisierung und wo sinnvoll Zentralisierung gemeinsam voranzutreiben. Dank der Harmonisierung können Instrumente (IT sowie Non-IT) vereinheitlicht werden, womit der Aufwand für Entwicklung und Pflege reduziert wird. Die Harmonisierung vereinfacht die departementsübergreifende Zusammenarbeit und die gegenseitige Unterstützung / Stellvertretung. Die HR-interne Mobilität wird vereinfacht.

Im Rahmen des Projekts wurden 10 Prozessgruppen bzw. 62 Prozesse definiert und beschrieben, welche über die gesamte kantonale Verwaltung standardisiert werden sollen. Die Grobprozesse werden durch verschiedene Arbeitsgruppen weiter verfeinert. Bei der Erarbeitung der Detailprozesse sind departementsspezifische Besonderheiten angemessen zu berücksichtigen.

Bei der Erarbeitung der Prozesse hat sich gezeigt, dass ein prozessübergreifender IT-Unterstützungsbedarf erforderlich ist, um die angestrebte Standardisierung der Prozesse sicherzustellen. Möglichst viele HR Standardprozesse sollen gänzlich oder in Teilen durch Workflows (automatisierte Schritte) unterstützt werden. Darüber hinaus werden Digitalisierungsprozesse bei Themen wie eMAG, eDossier, das HR-Portal und eRekrutierung an Bedeutung gewinnen.

Die Standardisierung und Digitalisierung der HR Prozesse unterstützt letztendlich eine effiziente und effektive Prozessabwicklung und reduziert Fehlerquellen. Dies kommt den Vorgesetzten und Mitarbeitenden unmittelbar zu Gute.

7.1.2.5 Massnahmen

In einem ersten Schritt wurde eine gemeinsame bzw. überdepartementale HR-Prozesslandkarte, inkl. der Verantwortlichkeitsmatrizen in Bezug auf die HR-Rollen erstellt. In 10 Prozessfamilien wurden Soll-Grobprozesse definiert. Im Vordergrund stand einerseits das Loslösen von IST zu Soll sowie eine konsequente Harmonisierung und Standardisierung aller vorhandenen und neu zu definierenden Prozesse.

Im Hinblick auf die Digitalisierung wurden verwandte Prozesse hinsichtlich des eHR-Potentials überprüft, also der elektronischen Unterstützung durch sogenannte Workflows oder einem möglichen Einsatz eines auf dem Markt vorhandenen Produktes, wie Rekrutierungstools, MAG-Tool, Arbeitszeugnisprogramme u. ä.

Nachdem eine Arbeitsgruppe, mit Vertretungen aus allen Departementen, harmonisierte Grobprozesse definiert hat, befassen sich nun weitere Arbeitsgruppen mit der Ausarbeitung der rund 60 Standardprozesse. Diese werden in einem Prozesstool abgebildet. Gleichzeitig werden die prozessspezifischen Formulare harmonisiert.

Die Bearbeitung der Prozesse erfolgt in 3 Arbeitspaketen und wird voraussichtlich bis Ende 2019 dauern. Die Umsetzung und Anwendung der standardisierten und harmonisierten Prozesse in den Departementen soll per Herbst 2021 abgeschlossen sein.

7.1.3 Zentralisierung IT

7.1.3.1 Ausgangslage

Der GAP-Schwerpunkt „Zentralisierung“ geht auf einen Vorschlag der Finanzkontrolle zurück. Im vorliegenden Bericht wird zum einen ausgewiesen, dass im Bereich Informatik eine GAP durchgeführt wurde, welche Erkenntnisse daraus gewonnen wurden und dass ein Set an Massnahmen auf den Ebenen Strategie, Steuerung, Standardisierung und Optimierung eingeleitet und umgesetzt wurde. Zum anderen wird der Umsetzungsstand und -erfolg der vorgenannten Initiativen / Vorhaben ausgeführt.

Der Regierungsrat lancierte die Standardisierung sowie die Zentralisierung der IKT Basisleistungen¹ bereits 2007 mit der Verabschiedung der ersten kantonalen Informatikstrategie (RRB 07/28/6 vom 4. September 2007). Gemäss dem Leitsatz 3 soll sich die Leistungserstellung des Kantons durch kostenoptimale IKT Dienstleistungen auszeichnen, welche transparent ausgestaltet sind und auf Standards basieren. Im Rahmen dieser Strategieumsetzung wurden zahlreiche IKT Services standardisiert und zentralisiert.

Unter Standardisieren wird verstanden, dass mehrfach auftretende identische Anforderungen im Kanton mit ein und derselben Lösung abgedeckt werden. Zentralisiert bedeutet vorliegend, dass eine für alle nutzbare Lösung durch eine einzige Organisationseinheit (Kompetenzzentrum) bereitgestellt oder zumindest verantwortet wird (Sourcing). Das bedeutet:

- Die ZID verantworten alle zentralen IKT und E-Government Basisleistungen.
- Das SAP Competence Center (SAP CC) ist mit der Erbringung aller SAP Basisleistungen beauftragt.
- Die Fachstelle für Geoinformation ist das kantonale Kompetenzzentrum für die Bereitstellung, Weitergabe und Analyse von Geodaten und bietet die GIS²-Basisleistungen als kantonalen Service an.

Die Steuerung der Leistungserbringung und Weiterentwicklung der Services wird durch die Konferenz für Organisation und Informatik (KOI) wahrgenommen.

Wurden die E-Government, die SAP und die GIS-Services von Anfang an zentral und aus einer Hand aufgebaut und angeboten, werden IKT Basisleistungen historisch gewachsen sowohl vom zentralen, wie auch in Teilen von dezentralen Leistungserbringern erbracht. Im Rahmen der Umsetzung der kantonalen Informatikstrategie (2007) wurde eine Reihe von IKT Basisleistungen standardisiert und zentralisiert.

¹ IKT Basisleistungen: Zentrale Leistungen im Bereich Informatik- und Kommunikationstechnologien (IKT) welche von den ZID für die kantonale Verwaltung des Kantons Basel-Stadt erbracht werden.

² GIS = Geografisches Informationssystem

Neben den klassischen Infrastrukturservices wurden in den vergangenen Jahren vor allem alle arbeitsplatznahen Services wie Fileablage (File.BS), Mailsystem (Mail.BS) oder auch das Desktop Management mit dem Service Workplace.BS im Rahmen von kantonalen, von der KOI vorangetriebenen Projekten erfolgreich zentralisiert.

7.1.3.2 Vorgehen

2016 wurde unter der Federführung der KOI im Rahmen eines kantonalen Projekts die GAP IT durchgeführt. Mit der Umsetzung wurde die Firma AWK Group aus Zürich betraut. Die Kernaufgabe der GAP IT bestand darin den Grad der Standardisierung der IKT Basisleistungen und E-Gov-Services zu ermitteln und Massnahmen zur Optimierung von Kosten und Leistungen abzuleiten.

7.1.3.3 Analyse

Die Autoren des Projekts GAP IT kamen u.a. zum Schluss, dass die Standardisierung und Zentralisierung der IKT- Basis- und E-Gov-Services bereits relativ weit vorangeschritten sei. Demgegenüber zeigte der Grad der Nutzung der Services noch keine zufriedenstellenden Ergebnisse. Von den elf untersuchten kantonalen Services wurden fünf durchgehend von allen Departementen genutzt und sechs lediglich teilweise. Folgende IT Services wurden im Rahmen der GAP IT konkret untersucht:

IT-Arbeitsplatz-Services

- Arbeitsplatz-Plattform (Workplace.BS)
- Mail-Service (Mail.BS)
- Dateiablage / File-Service (File.BS)
- Team.BS (heute Collaboration-Service (3KP))
- Telefonie

Plattformen

- Rechenzentrum (Housing)
- Server (Managed Server)
- Datenspeicher/Datensicherung (Storage Services)
- Datenbanken (Managed Database)

E-Gov-Services

- Web Content Management System
- E-Gov-Dienste:
- Bezahldienst, Formulardienst

Weiter wurde der Stand der strategischen Grundlagen überprüft. Die Untersuchungen zeigten, dass die strategischen Grundlagen (Informatikstrategie des Regierungsrates 2007, mit dem Hauptfokus auf Standardisierung und Zentralisierung) den Anforderungen der zunehmenden digitalen Transformation nicht mehr gerecht werden und zu erneuern sind.

7.1.3.4 Ergebnisse

In der Folge wurden einerseits Vorhaben für die Umsetzung der strategischen Vorgaben bezüglich Standardisierung und Zentralisierung, und andererseits die Neuausrichtung der kantonalen Informatik (Strategie) sowie der optimierten strategischen Steuerung und Planung initiiert und vorangetrieben:

Adjustierung der strategischen Grundlagen

Strategische Ausrichtung der kantonalen Informatik auf die digitale Transformation

- Leitbild der Informatik der kantonalen Verwaltung Kanton-Basel-Stadt - 2018+
- Informatikstrategie der kantonalen Verwaltung Kanton-Basel-Stadt - 2019+

Gesamtheitliche Steuerung und Planung der Informatik

Strategische Informatikplanung

- Aufbau und Betrieb des kantonalen Projektportfoliomanagements
- Zentrale Vorhabenplanung
- Zentrales Anwendungsverzeichnis
- Zentrales Leistungsverzeichnis

Standardisierung, Zentralisierung, Automatisierung

- Serverzentralisierung
- DAP.BS: Digitaler Arbeitsplatz
- Mail.BS: Migration der Mail-Lösung des Departements JSD auf den kantonalen Standard
- ITSM.BS: Optimierung der Leistungserbringung über alle Informatikeinheiten
- IAM.BS: Zentrales Identity and Access Management

Optimierung der Informatikleistungserbringung, der Beschaffung und der Organisation

- Koordination von IT-Beschaffungen
- Operative Ausrichtung der Informatikorganisation auf die digitale Transformation

7.1.3.5 Massnahmen

7.1.3.5.1 Adjustierung der strategischen Grundlagen

Vorhaben / Massnahme	Status	Abschluss
Leitbild der Informatik der kantonalen Verwaltung Kanton-Basel-Stadt - 2018+	Abgeschlossen 05.06.2018	2018
Informatikstrategie der kantonalen Verwaltung Kanton-Basel-Stadt - 2019+	In Arbeit	2019

Das vom Regierungsrat am 5. Juni 2018 verabschiedete Leitbild der Informatik der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt gibt in neun Leitsätzen klare Vorgaben und Leitplanken für die Ausrichtung der kantonalen Informatik vor. Unter der Federführung der KOI/ISO und unter Einbezug massgeblicher Schlüsselpersonen in den Departementen (Amts- und Dienststellenleiter) wurden die strategischen Ziele erarbeitet und die Umsetzungsmassnahmen entworfen. Bis Herbst 2019 wird die neue Informatikstrategie 2019+ inkl. Umsetzungsplanung dem Regierungsrat zur Verabschiedung vorgelegt. Ausgerichtet auf das Informatikleitbild entstehen parallel sogenannte Fach-Digitalisierungs-Strategien und Teilstrategien.

7.1.3.5.2 Gesamtheitliche Steuerung und Planung der Informatik

Vorhaben / Massnahme	Status	Abschluss
Kantonales IT Projektportfoliomanagement	Abgeschlossen	2017
Zentrale Vorhabenplanung	Abgeschlossen	2014
Zentrales Anwendungsverzeichnis	Abgeschlossen	2017
Zentrales Leistungsverzeichnis	In Umsetzung	2019
Kantonaler Projektleitfaden Aktualisierung Erweitert durch Finanz-, Beschaffungs-, und Sicherheitsmodule)	Abgeschlossen	2017

Auf taktischer Ebene hat die KOI/ISO in den vergangenen Jahren die wesentlichen Grundlagen geschaffen, um die Informatik aus einer gesamtkantonalen Optik steuern zu können. So wird es möglich sein, den bestmöglichen Effekt mit den investierten Mittel erwirken zu können. Für die nachhaltige Ausrichtung resp. für die gesamtheitliche Steuerung und Planung (Strategieumsetzung) der Informatik dienen allen Beteiligten die vorgenannten Werkzeuge.

7.1.3.5.3 Standardisierung, Zentralisierung, Automatisierung

Vorhaben / Massnahme	Status	Abschluss
Serverzentralisierung	In Umsetzung	2020

Digitaler Arbeitsplatz (DAP.BS)	In Umsetzung	2022
Zentralisierung Mail Migration JSD auf Mail.BS	Abgeschlossen	2018
IT Service Management System (ITSM.BS)	In Umsetzung	2021
Identity and Access Management (IAM.BS)	In Umsetzung	2021
Programm HIS (Harmonisierung der Informatik in der Strafjustiz)	In Umsetzung	2023

7.1.3.5.3.1 Serverzentralisierung

Die Ziele der Rechenzentrums-Strategie sind Kostenoptimierung, Risikominimierung, anhaltende Standardisierung, Zentralisierung im RZ-Bereich sowie die Berücksichtigung ökologischer Aspekte (Energieeffizienz) und die nachhaltige Beschaffung. Im Rahmen des Projekts „Serverzentralisierung“ wurde eine Erhebung der noch nicht zentralisierten Systeme vorgenommen und deren Zentralisierung unter der Federführung der ZID im Rahmen von Projekten geplant. Die Umsetzung der Projekte ist am Laufen und wird von der KOI jährlich auf der Basis der Berichterstattung überprüft. Nach Abschluss aller Projekte sind alle Server in den kantonalen Rechenzentren untergebracht und die dezentralen Rechnerräume (ausgenommen JSD Blaulicht gemäss kantonaler Strategie) werden zurückgebaut. Damit ist neben der Zentralisierung auch hinsichtlich der Informationssicherheit (physischer Schutz der Server, Ausfallsicherheit) ein wichtiges Ziel des Vorhabens erreicht.

7.1.3.5.3.2 DAP.BS – Digitaler Arbeitsplatz

Mit DAP.BS wird eine neue Generation des kantonalen PC-Arbeitsplatzes realisiert. Dieser wird durchgehend in der gesamten kantonalen Verwaltung eingesetzt, was beim heutigen Workplace.BS noch nicht der Fall ist. Von den 7'500 Arbeitsplätzen wird heute nur für gut die Hälfte vollständig der zentrale Service Workplace.BS der ZID in Anspruch genommen. Mit dem Vorhaben DAP.BS werden die heute noch fünf unterschiedlichen, bestehenden Systeme (ZID, ED, JSD, STAWA, Gerichte) auf ein neues, zentral betriebenes System migriert. Der zukünftige Arbeitsplatzservice DAP.BS wird als End-to-End Lösung aus einer Hand erbracht (Effizienzsteigerung (vgl. Strategie Digitaler Arbeitsplatz Kanton Basel-Stadt)). Das Projekt erstreckt sich über den Zeitraum 2018 – 2022.

7.1.3.5.3.3 Mail.BS – Migration Mail-Lösung des JSD auf den kantonalen Standard

Die Ablösung der individuellen Lotus Notes-Installation des JSD wurde erfolgreich durchgeführt und die Mail-Postfächer der 1'900 Benutzerinnen und Benutzer per Sommer 2018 auf die kantonale Standard-Mail-Lösung überführt. Damit wird in der ganzen kantonalen Verwaltung nun eine Maillösung eingesetzt. Mit der Umstellung von Lotus Notes auf die kantonale Mail-Plattform (Outlook/Microsoft-Exchange) konnten die Mitarbeitenden des JSD auf die gleichen Arbeitswerkzeuge wechseln, wie die übrigen Verwaltungsmitarbeitenden. Das Feedback der Nutzerinnen und Nutzer war durchwegs positiv. Die Nutzung der kantonalen Services bedeutete den Rückbau der JSD-Infrastrukturen und die Einstellung des operativen Betriebs. Anstelle der Finanzierung des lokalen Services (Technik, Infrastruktur, Personal) kauft das JSD nun alles beim ZID ein. Freigewordene Personalressourcen werden für die Umsetzung von Projekten im Rahmen der Digitalisierung eingesetzt. Das Projekt ist erfolgreich abgeschlossen.

7.1.3.5.3.4 IAM.BS – Kantonales Identity und Access Management

Im vergangenen Jahr wurde unter der Federführung der ZID und in enger Zusammenarbeit mit den Departementen die Ausschreibung für das zukünftige IAM System (Benutzer- und Berechtigungsmanagement) durchgeführt und erfolgreich abgeschlossen. IAM.BS unterstützt die Einhaltung der regulatorischen Compliance und Gesetzeskonformität bezüglich des Zugriffs auf Anwendungen und Daten, steigert die Effizienz in der Verwaltung von Zugriffsberechtigungen und beschleunigt die betreffenden Prozesse. Ab 2019 bis 2021 wird IAM.BS sowohl technisch wie auch organisatorisch realisiert sein und die Anbindung der IKT Basisservices sowie zehn Pilotanwendungen aus den Departementen abgeschlossen sein. Ab

2022 werden unter der Koordination der KOI und der IAM Fachstelle (ZID), fortlaufend weitere Fachanwendungen angebunden.

7.1.3.5.3.5 ITSM.BS – Optimierung der durchgängigen Leistungserbringung

Die Führungspersonen der zentralen (ZID, SAP, GIS CC) und der dezentralen Leistungserbringer (Departemente, Gerichte) haben die Rahmenbedingungen für neue einheitliche Zusammenarbeitsprozesse definiert. Mit diesen können Aufträge, Störungsbearbeitungen etc. durchgängig und abgestimmt erbracht werden. Dies im Sinne eines virtuellen, gesamtkantonalen Service Desk. Parallel dazu wurde das neue IT Service Management System per Anfang 2019 bereitgestellt (Zentralisierung Help Desk und User Support). Die Implementierung verzögert sich, da die Harmonisierung der Leistungserbringerprozesse mehr Zeit in Anspruch nimmt. Der Abschluss der Einführung ist auf Mitte 2021 geplant. Zu diesem Zeitpunkt sollen auch alle relevanten Leistungserbringerprozesse inkl. Notfallprozesse vereinheitlicht und harmonisiert sein.

7.1.3.5.3.6 Programm HIS (Harmonisierung der Informatik in der Strafjustiz)

Das Programm HIS (Harmonisierung der Informatik in der Strafjustiz³) hat zum Ziel, dass die Straf- und Justizvollzugsbehörden von Bund und Kantonen ab 2025 vollständig mit der elektronischen Akte arbeiten und interagieren. Das Programm fördert in der Strafjustiz die koordinierte Harmonisierung von Bestehendem und das gemeinsame Entwickeln von Neuem, führt und unterstützt die Umsetzung der Digitalisierung in der Strafjustiz unter Einbezug durchgängiger medienbruchfreier Geschäftsprozesse, setzt Standards und ermöglicht damit den Behörden einen ressourcenschonenden Einsatz ihrer Mittel. Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) hat die notwendigen Kredite für 2020 bereits gesprochen sowie eine Roadmap und einen Finanzplan für 2021 bis 2023 verabschiedet. Mit den konkreten Umsetzungen wurde bereits begonnen und gleichzeitig wird ein Bundesgesetz ausgearbeitet, mit welchem die Behörden in der Strafverfolgungskette (Polizei, Staatsanwaltschaft, Gerichte und Strafvollzug) und die Anwaltschaft zur papierlosen Interaktion im Rechtsverkehr verpflichtet werden. Die Gerichte und die Staatsanwaltschaft des Kantons Basel-Stadt sind in das Programm sowie in den diversen Grossprojekten wie z.B. Justitia 4.0 bereits (und teilweise eng) eingebunden.

7.1.3.5.4 Optimierung Leistungserbringung, Beschaffung und Organisation

Vorhaben / Massnahme	Status	Abschluss
Leitfaden für die Beschaffung von IT Mitteln	Abgeschlossen	2016
Koordination von IT-Beschaffungen (Umsetzung der kantonalen Beschaffungsstrategie und Einführung des Warengruppenmanagements)	In Umsetzung	Fortlaufend
Operative Ausrichtung der Informatikorganisation auf die digitale Transformation	In Umsetzung	Fortlaufend

7.1.3.5.4.1 Leitfaden für die Beschaffung von IT Mitteln

Am 20. Dezember 2016 beschloss der Regierungsrat, dass alle Informatikbeschaffungsvorhaben verbindlich nach dem Leitfaden abzuwickeln sind. Für eine erfolgreiche und rechtskonforme Abwicklung solcher Projekte ist ein strukturiertes und standardisiertes Vorgehen, wie auch die korrekte Anwendung des Beschaffungsgesetzes von zentraler Bedeutung. Mit dem „IT Projektmanagement Kanton Basel-Stadt – Projektleitfaden“ steht im Kanton ein erprobtes Werkzeug zur Verfügung, welches zusammen mit dem neuen „Leitfaden zum Beschaffungsrecht im Bereich Informatik“ konsequent in jedem Informatikbeschaffungsvorhaben angewendet werden muss.

³ <https://www.his-programm.ch/de/>.

7.1.3.5.4.2 Koordination von IT-Beschaffungen

Das kantonale Warengruppenmanagement ist zwischenzeitlich als Linienfunktion in die ZID integriert. Über die Zusammenarbeit mit dem Beschaffungswesen werden laufende Beschaffungen auf Synergien geprüft und Bedarfsanforderungen gebündelt. Dieses Vorgehen hat sich bewährt. Dank dieser Koordination ist es u.a. gelungen, dass bestehende Verträge/Konditionen und Kanäle einheitlich/gleichermassen genutzt und so von Maximalrabatten profitiert werden konnte (Bsp. Bezug von Arbeitsplatzgeräten, Telefonie-Komponenten, Microsoftlizenzen). Die zentrale Koordination in der IT-Beschaffung ist erfolgreich angelaufen und wird der kantonalen Beschaffungsstrategie entsprechend, kontinuierlich fortgeführt.

7.1.3.5.4.3 Informatikorganisation nach agilen Grundsätzen

Neue Organisationsstruktur und Arbeitsmethoden (ZID)

Auf organisatorischer Ebene haben sich die ZID per Anfang 2018 mit einer neuen Organisationsstruktur und Arbeitsmethoden nach agilen Prinzipien ausgerichtet. Sie sorgen für eine stärkere Ausrichtung auf die Kundenbedürfnisse und eine schnellere Bearbeitung von Kundenanliegen.

Förderung der vernetzten durchgängigen Leistungserbringung

Die verschiedenen IKT-Leistungserbringer (ZID, SAP CC, GIS, Schulen, Departementsinformatik, Staatsanwaltschaft, Gerichte) der Verwaltung vernetzen sich über die KOI-Gremien, insbesondere IT-Board, verstärkt, beseitigen Redundanzen und koordinieren ihre Arbeiten fortlaufend besser. Dies führt insgesamt zu einer Beschleunigung. Das zukünftige Verständnis für einen zentralen, virtuellen Help Desk und User Support wird in diesem Zusammenhang geschärft und wichtige Vorarbeiten geleistet. Damit wird die Vorgabe des Regierungsrats, die Informatik auf die digitale Transformation auszurichten im Legislaturplan sowie im Informatikleitbild umgesetzt.

7.2 Drucksachen und Publikationen

7.2.1 Ausgangslage

Die Finanzkommission hat in ihrem Bericht zum Budget 2018 angeregt, die Publikationen des Kantons hinsichtlich verschiedener Kriterien zu überprüfen. Der Regierungsrat hat aus diesem Anlass die Überprüfung der Drucksachen und Publikationen als Schwerpunkt der GAP festgelegt.

Gegenwärtig gibt es im Kanton Basel-Stadt keine allgemein gültigen Regelungen bezüglich Druck und Publikation. Die Departemente und Abteilungen sind lediglich dazu verpflichtet, das Corporate Design des Kantons einzuhalten und Druckaufträge über die Materialzentrale auszulösen. Die Materialzentrale überprüft dabei die Einhaltung des Corporate Designs und produziert respektive vergibt den Druckauftrag unter Einhaltung der Submissionsweisung und den VOC-Auflagen an eine geeignete Druckerei. Die Druckaufträge werden entsprechend archiviert. Mit Stand heute werden die meisten Publikationen sowohl online publiziert als auch in gedruckter Form zur Verfügung gestellt. Mit der zunehmenden Digitalisierung eröffnen sich auch für den Kanton Basel-Stadt neue Möglichkeiten, Publikationen in geeigneter Weise zunehmend nur noch online zur Verfügung zu stellen. Der GAP-Schwerpunkt fokussiert infolgedessen vor allem auf die Frage, wie in Zukunft unter Berücksichtigung dieser Aspekte die Bevölkerung adäquat über die Verwaltungstätigkeit informiert werden kann.

7.2.2 Vorgehen

Um die Drucksachen und Publikationen des Kantons analysieren zu können, wurde eine interdepartementale Arbeitsgruppe einberufen, die sich aus Mitgliedern aller Departemente, der Materialzentrale und der Staatskanzlei zusammensetzt. Die Arbeitsgruppe hat beschlossen, pro Departement eine Übersichtsliste anzufertigen, auf der alle im Jahr 2017 vorhandenen Publikationen ersichtlich sind. Die Definition von Drucksachen und Publikationen lautete: Bücher, Broschüren, Prospekte, Flyer, Plakate. Ausgeklammert wurden Formulare, Briefbögen, Visitenkarten, bedruckte Couverts etc. Ebenfalls nicht berücksichtigt wurden die Publikationen der Museen, da ihnen laut Museumsgesetz inhaltliche, organisatorische, personelle und finanzielle Selbständigkeit zukommt (SG 451.100, §6).

Da eine Überprüfung jeder einzelnen Publikation angesichts der gesamten Anzahl wenig zielführend wäre und die speziellen Bedürfnisse der Departemente und Abteilungen im Rahmen einer gesamtkantonalen Prüfung nur unzureichend berücksichtigt werden könnten, hat die Arbeitsgruppe beschlossen, die Publikationen in verschiedene Kategorien einzuteilen, welche es ermöglichen, pro Kategorie konkrete Empfehlungen zuhanden des Regierungsrates abzugeben, wie in Zukunft mit den Publikationen verfahren werden könnte.

7.2.3 Analyse

Eine erste Analyse der Übersichtslisten hat ergeben, dass erstens die überwiegende Anzahl der Publikationen sowohl online als auch in gedruckter Form zur Verfügung stehen und dass zweitens über die Hälfte der Gesamtkosten beim Druck und Versand anfallen. Gleichzeitig lässt sich aber ein gewisser Trend hin zu digitalen Publikationen feststellen, der sich mit grosser Wahrscheinlichkeit in Zukunft noch verstärken wird (beispielsweise wird die Publikation „Brise“ der Abteilung Gleichstellung von Frauen und Männern des Präsidialdepartements seit 2018 nur noch online angeboten). Ebenso sind in verschiedenen Bereichen Massnahmen geplant oder bereits umgesetzt, die auf eine kundenorientierte Digitalisierung abzielen (beispielsweise die Digitalisierung des Bussenwesens im JSD [«Bussen-App»], Digitalisierungsstrategie der Steuerverwaltung). Die Arbeitsgruppe ist aber der Meinung, dass es weitere Anreize braucht, um künftig Publikationen vermehrt nur noch digital zu veröffentlichen.

Die Gesamtkosten für alle auf den Listen erfassten Publikationen (495) belaufen sich auf ca. 3,9 Mio. Franken, davon werden rund 62% für den Druck und Versand aufgewendet. Weil

viele Publikationen intern erstellt werden, sind die tatsächlichen Kosten allerdings höher anzusetzen, da zusätzlich noch die internen Arbeitsstunden dazugerechnet werden müssen. Diese sind aber schwierig auszuweisen, da die Erarbeitung der Publikationen meist im Rahmen der täglichen Arbeit läuft und nicht in jedem Fall beziffert werden kann.

Zu beachten ist auch, dass mit einer Verringerung des Druckaufwandes und einer vermehrten digitalen Kommunikation zwar externe Kosten eingespart werden können, gleichzeitig aber neue Kosten für die Aufbereitung und Aktualisierung der online-Angebote anfallen werden. Diese Kosten werden voraussichtlich intern anfallen, während bei gedruckten Publikationen die Gestaltungs- und Druckarbeiten häufig extern bei einer beauftragten Firma geleistet werden.

Daneben gibt es Publikationen, die zwar hohe Druckkosten verursachen, aber aufgrund von gesetzlichen Vorgaben nicht digital zur Verfügung gestellt werden können (beispielsweise die Abstimmungsunterlagen).

7.2.3.1 Internetauftritt des Kantons Basel-Stadt und digitale Publikationen

Die Arbeitsgruppe weist daraufhin, dass zwischen „online“ und „digital“ unterschieden werden muss. Heute werden die meisten Publikationen online als PDF-Dateien angeboten. Digitale Publikationen stellen demgegenüber andere Anforderungen bezüglich Technik, Inhalt und Darstellung. Eine Digitalisierung von Publikationen bedeutet darum auch Investitionen in die Informatik, um das Potenzial der digitalen Kommunikation voll ausnutzen zu können, sowie deren regelmässige Bewirtschaftung. Denn anders als eine statische gedruckte Publikation ist die berechnete Erwartung an eine digitalisierte Kommunikation und Information, dass sie aktuell gehalten und laufend erneuert wird. Wie schon angesprochen, wird diese Arbeit voraussichtlich intern geleistet werden. Falls nur PDF- oder Worddateien – zum Ablösen der heutigen Druckerzeugnisse - zur Verfügung gestellt würden, wäre das online-Angebot nicht attraktiv und würde die Zielgruppen nur teilweise erreichen. Die GAP-Arbeitsgruppe hat sich nicht im Besonderen auf die zukünftige (technische) Ausgestaltung des Internetauftritts konzentriert, jedoch sind in den Empfehlungen einige Hinweise, wie eine gute digitale Kommunikation aussehen könnte. Würde man vermehrt nur noch digital publizieren, müssten die Voraussetzungen dafür in einer anderen Zuständigkeit und Struktur geschaffen werden. Insbesondere muss sichergestellt sein, dass die Zielgruppen unkompliziert auf neue Publikationen hingewiesen werden können (z. B. standardisiertes und vor allem praktisches Newsletter-Tool, welches heute im Kanton nicht zur Verfügung steht) und dass Publikationen in einer attraktiven, auf die Bedürfnisse des Zielpublikums angepassten Form präsentiert werden können.

7.2.3.2 Interkantonaler Vergleich

7.2.3.3 Erste Auswertungen zu Gesamtkosten der Drucksachen und Publikationen

Im Rahmen der Überprüfung wurden auch andere Kantone angefragt, ob in den letzten Jahren eine Überprüfung der Publikationen stattgefunden hat und welche allfällige Massnahmen daraus abgeleitet wurden. Es zeigte sich, dass in vielen Kantonen keine (systematische) Überprüfung erfolgt ist und auch keine Massnahmen geplant sind (Zürich, Bern, Basel-Landschaft, Solothurn). Mehrere Kantone verzichten jedoch auf den Druck von ausgewählten Publikationen wie beispielsweise die Systematische Gesetzessammlung oder den Staatskalender (Bern, Solothurn). Der Kanton Basel-Landschaft verzichtet seit 2016 auf den Druck der Personalzeitschrift und verringerte die Druckaufträge gesamtkantonal in den letzten fünf Jahren um 20 – 30%. Andere Kantone gehen noch einen Schritt weiter: Im Kanton Zug wird nur noch gedruckt, was aus gesetzlichen Gründen zwingend auf Papier gedruckt werden muss. Im Kanton Aargau hat der Regierungsrat im Oktober 2015 die Einführung des Digitalprinzips beschlossen: Zukünftig wird der Kanton Aargau grundsätzlich nur noch digital publizieren. Ausnahmen werden nur gemacht, wenn gesetzliche Bestimmungen eine Printpublikation verlangen, politische Vorgaben gemacht werden oder das Zielpublikum besser durch Printprodukte informiert werden kann beziehungsweise zu erwarten ist, dass das Ziel-

publikum mit einer rein digitalen Publikation nur unzureichend erreicht werden kann. Zu beachten ist, dass auch das Digitalprinzip im Kanton Aargau nicht zu einer flächendeckenden Umstellung von Print- zu Onlinepublikationen führt. Vielmehr gilt es als Grundsatzprinzip, das jedoch Ausnahmen zulässt.

7.2.4 Ergebnisse

Die wichtigsten Ergebnisse aus dieser Aufgabenüberprüfung sind:

1. Im Kanton Basel-Stadt werden die meisten Publikationen sowohl gedruckt als auch online als PDF zur Verfügung gestellt.
2. Es gibt einen gewissen Trend zu online-Publikationen, der sich in Zukunft noch verstärken wird.
3. Um diesen Trend zu unterstützen sind Massnahmen erforderlich, die eine adäquate digitale Kommunikation ermöglichen. Dazu gehören insbesondere Investitionen in ein Newslettertool und eine Überarbeitung des Content-Management-Systems, Kursplattformen für die Mitarbeitenden und die Sicherstellung, dass digitale Inhalte auf allen Geräten (insbesondere Smartphones) abgerufen werden können. Diese Massnahmen führen zu Mehrkosten.
4. Einige Publikationen mit hohen Druckkosten können aufgrund gesetzlicher Bestimmungen nicht nur digital zur Verfügung gestellt werden.
5. Die Ablösung des bisherigen Drucks durch eine digitale Publikation führt nicht unbedingt zur Aufwandreduktion. Denn bei der Konzipierung und Produktion auch von digitalen Publikationen muss der dadurch ausgelöste interne Aufwand ebenfalls berücksichtigt werden.
6. Noch findet nicht in allen Departementen eine institutionalisierte Überprüfung der Notwendigkeit der einzelnen Drucksachen und Publikationen statt.

7.2.5 Massnahmen

Es werden zwei Massnahmen getroffen:

- Einführung des Digitalprinzips
- Überprüfung und Überarbeitung der Drucksachen und Publikationen entsprechend den ausgearbeiteten Empfehlungen

Das Digitalprinzip und die Empfehlungen werden im Rahmen der heute zur Verfügung stehenden technischen und finanziellen Möglichkeiten umgesetzt.

7.2.5.1 Einführung Digitalprinzip

Der Kanton Basel-Stadt führt das Digitalprinzip ein: Damit ist gemeint, dass Publikationen generell nur noch digital zur Verfügung gestellt werden. Ausnahmen sind möglich, beispielsweise dann, wenn gesetzliche Vorgaben gedruckte Publikationen notwendig machen oder wenn davon ausgegangen werden kann, dass das Zielpublikum besser mit gedruckten Publikationen erreicht wird.

Grundsätzlich bietet eine digitale Kommunikation viele Vorteile: Neben dem verringerten Druckaufwand können die Publikationen schnell und einfach angepasst werden, sodass immer aktuelle Informationen zur Verfügung stehen. Auch kann davon ausgegangen werden, dass bestimmte Zielgruppen bereits heute besser online erreicht werden können. Mit der zunehmenden Digitalisierung werden in den nächsten Jahren weitere Zielgruppen dazukommen.

Gleichzeitig gibt es aber auch gute Gründe, einige Publikationen auch in Zukunft noch gedruckt anzubieten. So haben nicht alle Einwohnerinnen und Einwohner einen Internetzu-

gang, ebenso gibt es einzelne Dienststellen, die ihre Publikationen direkt an das Zielpublikum abgeben, um so gezielt informieren zu können. Eine solche adressatengerechte Publikationsform soll auch weiterhin möglich sein. Bei der internen Kommunikation, auch an ehemalige Mitarbeiter, gilt es dabei zu beachten, dass eine gedruckte Publikation auch eine Wertschätzung gegenüber den Mitarbeitenden darstellt.

7.2.5.2 Überprüfung und Überarbeitung der Publikationen und Drucksachen

Die Arbeitsgruppe hat Empfehlungen für die verschiedenen Publikationskategorien ausgearbeitet. Die Departemente überarbeiten und überprüfen ihre Publikationen und Drucksachen gemäss diesen Empfehlungen.

Kategorie	Anzahl der Publikationen gemäss Liste 2017	Empfehlung
Gesetzliche Vorgabe	26	Diese Publikationen sind in gedruckter Form weiterzuführen.
Jahresberichte	20	Alle Abteilungen und Dienststellen berichten über die relevanten Ereignisse und Informationen im kantonalen Jahresbericht. Es gibt somit grundsätzlich keinen Raum für eigene Dienststellen-Jahresberichte. Es kann allerdings Gründe geben, die einen weitergehenden und vertieften Jahresbericht einer Dienststelle nötig machen. Die Arbeitsgruppe schlägt vor, dass Abteilungen und Dienststellen auch in Zukunft eigene Jahresberichte verfassen dürfen, allerdings nur mit einer nachvollziehbaren Begründung (z. B. Präsentation von wissenschaftlichen Ergebnissen an ein Fachpublikum, politische Forderung nach vertieften Informationen etc.). Diese Jahresberichte sollten grundsätzlich digital zur Verfügung gestellt werden. Allenfalls kann auch ein kostenpflichtiges Print-On-Demand System eingeführt werden. Die Entscheidung, ob eine Dienststelle künftig noch einen eigenen Jahresbericht verfassen darf, sollen die Departemente treffen.
Newsletter	21	Newsletter sollten grundsätzlich nur digital zur Verfügung gestellt werden, gedruckte Publikationen sollte es nur noch in Ausnahmefällen geben. Bei Newslettern ist das „Stammpublikum“ meist bekannt und kann dementsprechend auch problemlos via Mail auf einen neu erschienen Newsletter aufmerksam gemacht werden. Damit allerdings Newsletter reibungslos digital veröffentlicht werden können, muss ein kantonales Newslettertool zur Verfügung gestellt werden, welches intuitiv zu bedienen ist.
Kampagnen	72	Sowohl digitale als auch herkömmliche Kampagnen bleiben möglich (je nach Zielgruppe). Die Kampagnen sollen aber vom Auftraggeber der Kampagne oder dem entsprechenden Departement hinsichtlich ihrer Wirksamkeit verstärkt und systematisch überprüft und ausgewertet werden. Es soll die Regel gelten „lieber weniger als mehr“.
Informationsbroschüre	272	Diese Kategorie umfasst eine Reihe von sehr unterschiedlichen Publikationen, die ein ebenso unterschiedliches Zielpublikum ansprechen. Hier besteht einiges an

		<p>Reduktionspotenzial. Die Abteilungen und Departemente sind dazu angehalten, die Bedürfnisse des Zielpublikums abzufragen, um zu entscheiden, ob eine Informationsbroschüre weiterhin gedruckt oder digital zur Verfügung gestellt wird beziehungsweise ob die Informationsbroschüre überhaupt noch notwendig ist. Daneben soll regelmässig geprüft werden, ob die Informationsbroschüren gekürzt und weiterführende Informationen im Internet zur Verfügung gestellt werden können. Beispielsweise könnten die Adressaten mittels eines QR-Codes auf weitere Informationen zugreifen. Für Personen ohne Internetzugang kann ein Print-on-Demand System eingeführt werden. Es muss technisch sichergestellt werden, dass auch mehrsprachige Broschüren problemlos im Internet zur Verfügung gestellt werden können.</p>
Interne Kommunikation/Image	85	<p>Mit dem Projekt 3KP (Intranet) wird sich die interne Kommunikation erheblich verändern. Dienststelleninterne Kommunikation soll in Zukunft nur noch online stattfinden. Die Dienststellen sollen zudem darauf verzichten, Imagebroschüren über sich und ihre Arbeit zu erstellen. Richtet sich eine Publikation auch an ehemalige Mitarbeiter, können diese über ihre private Mailadresse auf neue online-Publikationen aufmerksam gemacht und so weiterhin informiert bleiben. Gedruckte Publikationen sollen aber möglich bleiben, die Entscheidung darüber treffen die Departemente, aber nach der Regel „lieber weniger als mehr“.</p>
Weihnachtskarten	Diverse	<p>Die Staatskanzlei stellt jedes Jahr eine Weihnachtskarte zur Verfügung, die die Abteilungen/Dienststellen nutzen können. Die Staatskanzlei lädt jeweils die Departemente zur Bestellung ein. Des Weiteren besteht auch die Möglichkeit, elektronische Karten zu verschicken. In Zukunft soll verwaltungsintern das gegenseitige Zusenden von Weihnachtskarten eingestellt werden.</p>

7.3 Evaluation der Raumstandards der Basler Schulen und der Büroräumlichkeiten der kantonalen Verwaltung

7.3.1 Evaluation der Raumstandards der Basler Schulen

7.3.1.1 Ausgangslage

Im Rahmen der Vorbereitung der Schulreform hatte der Regierungsrat den Raumstandards des Erziehungsdepartements für die Schulen der Primarschule, Sekundarstufe I und II als Richtlinien zugestimmt. Die Standards dienten in den letzten Jahren als Richtlinie für die Schulhaus Neubauten und die Anpassungen der bestehenden Schulhäuser an die Schulreform. Aufgrund der steigenden Schülerzahlen wird der Kanton Basel-Stadt auch in nächster Zukunft weiter in die Schulrauminfrastrukturen investieren müssen. Die Raumstandards der Schulen, die Auslastung und die Baukosten der letzten Neubauten sollen im Hinblick auf Neubauprojekte vertieft überprüft werden.

7.3.1.2 Vorgehen

Für die Durchführung wurde das Büro Basler & Hofmann aus Zürich beauftragt. Für die Evaluation werden die Raumstandards und die Klassengrößen des Kantons Basel-Stadt mit den Vorgaben der Kantone Aargau, Bern und Zürich verglichen. Da die Primarschulstufe kommunal geregelt ist, wurden auch die Städte Bern, Winterthur und Zürich im Vergleich berücksichtigt. Aufgrund der ähnlichen Ausgangslage dieser Kantone bzw. Städte (Verfügbarkeit von Standards, Demographie und Stand der Umsetzung der Schulreform) wurde auf eine Ausweitung auf weitere Referenzen verzichtet. Neben dem Vergleich mit den anderen Standards wurde auch die Erfüllung der Raumstandards (Flächenangebot) sowie die Auslastung der Spezialräume auf den drei Schulstufen an ausgewählten Schulstandorten im Kanton Basel-Stadt geprüft.

Abschliessend wurden die Baukosten der letzten Schulhaus-Neubauten des Kantons Basel-Stadt mit ausserkantonalen Projekten verglichen.

7.3.1.3 Analyse

7.3.1.3.1 Klassengrößen

Die Klassengrößen sind nicht Teil der Raumstandards, sie sind im Schulgesetz des Kantons Basel-Stadt festgeschrieben. Für die Vergleichbarkeit sind die Klassengrößen ein wesentlicher Parameter und wurden deshalb auch abgefragt.

Auf der Stufe Kindergarten hat der Kanton Basel-Stadt mit 20 Kindern pro Klasse die geringste Klassengröße. Auf Primarstufe zeigen alle Vergleichskantone mit maximal 25 SuS⁴ pro Klasse auf der Primarstufe ein einheitliches Bild. Auf der Sekundarstufe I weisen die drei Kantone Basel-Stadt, Aargau und Zürich die drei Stufen mit unterschiedlichen Klassengrößen aus. Die maximalen Klassengrößen von 25 SuS für den P-Zug und 23 für den E-Zug entsprechen dem Rahmen der Vorgaben der anderen Kantone. Im A-Zug mit 16 SuS weist Basel-Stadt die geringste maximale Klassengröße auf.

7.3.1.3.2 Raumstandards Flächenvorgaben

Kindergarten

Für die Kindergärtenunterrichtsräume wird in Basel-Stadt eine Fläche im Bereich von 90-120m² gefordert. Die obere Raumgröße liegt über den Vergleichsgrößen der anderen Kantone.

Primarschule

Unterrichtsräume

⁴ SuS: Schülerinnen und Schüler

Die Vorgaben des Kantons Basel-Stadt für ein Unterrichtszimmer gemeinsam mit einem zugeordneten Gruppenraum betragen 80 – 90 m². Damit liegt Basel-Stadt im Mittelfeld der untersuchten kantonalen und kommunalen Vorgaben.

Spezialräume

Die Raumgruppe Spezialräume und Gemeinschaftsräume weist die grössten Abweichungen im Vergleich aus. Insgesamt liegt diese Raumgruppe im oberen Bereich der untersuchten Standards. Die Abweichung ergibt sich aufgrund der separat geforderten Flächen für Musikunterricht und Bildnerisches Gestalten. In den Kantonen Aargau und Zürich wie auch in den Städten Zürich und Winterthur sind keine Flächenanforderungen festgelegt. Der Musikunterricht findet im Sing-Saal oder in den Klassenzimmern statt. Der Kanton wie auch die Stadt Bern weisen die gleichen Anforderungen wie Basel-Stadt aus.

Förderung

Der Kanton Basel-Stadt gibt als Vorgabe ein Förderzentrum mit total 60 m² pro Anlage vor, unabhängig von der Anzahl geführter Klassen. Die Stadt Zürich orientiert sich an den kantonalen Vorgaben, welche einen Therapieraum von 36 m² ab 60 Klassen vorsehen. Auf Anfrage wird in der Stadt Zürich zusätzlich ein Raum von 18 m² für die Schulsozialarbeit vorgesehen. Insgesamt sind die Flächenanforderungen vergleichbar.

Gemeinschaftsräume

Bei den Gemeinschaftsräumen (Bibliothek und Mediothek) liegen die Vorgaben mit 80 m² im Mittelfeld. Dagegen liegt der Kanton Basel-Stadt bei der Nutzfläche von rund 180 m² für eine Aula / Mehrzweckraum pro Schulanlage im oberen Bereich der untersuchten Vorgaben. Die Stadt Bern hat mit 280 m² die höchsten Vorgaben, allerdings wird nur eine Aula pro Schulkreis vorgeschrieben. Der Kanton Zürich empfiehlt in dieser Raumgruppe deutlich niedrigere Flächen mit 108 m² bis 12 Klassen bzw. 144 m² bis 24 Klassen.

Tagesstruktur

Die Tagesstruktur mit dem allgemein definierten Flächenbedarf von 4 m²/SuS liegt der Kanton Basel-Stadt wiederum im Mittelfeld.

Lehrkraftbereich

Die Vorgaben für ein Lehrpersonenzimmer (Aufenthaltsbereich) des Kantons Basel-Stadt liegen mit 6 m² pro Klasse auf demselben Niveau wie alle anderen untersuchten Vorgaben, mit Ausnahme der Stadt Bern, wo die Vorgabe mit 5 m² etwas geringer ausfällt. Das Büro Schulleitung ist mit 30 – 40 m² gegenüber 18 – 20 m² bei den Vergleichsstandards hoch. Zudem ist nur in den Standards des Kantons Basel-Stadt eine Lehrpersonenbibliothek von 40 – 60 m² vorgesehen, welche in den anderen Standards nicht separat gefordert wird.

Sekundarstufe I

Unterrichtsräume

Bei den Flächenanforderungen für Unterrichts- und Gruppenräume für die Sekundarstufe I werden bei allen betrachteten Kantonen und Städte keine Unterscheidungen gegenüber der Primarstufe vorgenommen. Die Ausnahme bildet hierbei der Kanton Basel-Stadt. Mit 70 – 80 m² (Unterrichts- und Gruppenräume) liegen die Flächenanforderungen niedriger als bei der Primarstufe und am niedrigsten aller untersuchten Anforderungen.

Spezialräume

Das Angebot für Spezialräume ist auf Sekundarstufe I aufgrund des umfangreicheren Fächerangebots entsprechend grösser als auf Primarstufe. Insgesamt weist der Kanton Basel-Stadt für die Sekundarstufe I einen leicht höheren Flächenbedarf als die Vergleichsstandards aus. Zwar bewegen sich die geforderten Flächenvorgaben für eine Unterrichtseinheit in der gleichen Grössenordnung wie die Vergleichskantone (Kantons Basel-Stadt 90-110 m², Kantone Zürich 90 – 108 m², Kanton Aargau 105 m², Kanton Bern 100 – 120 m²). Bei den dazugehörigen Material- und Vorbereitungsräumen weist der Kanton Basel-Stadt jedoch einen

höheren Flächenbedarf aus. Zusätzlich zu den Vorbereitungsräumen für Physik, Chemie und Biologie werden zwei Räume à 20-30 m² für Sammlung Naturwissenschaften allgemein und Anschauungsmaterial ausgewiesen. Diese Flächenvorgaben sind bei den Vergleichsstandards nicht zu finden.

Auch wird auf der Sekundarstufe I ein Multifunktionsraum mit 80 m² als wünschenswert ausgewiesen. Einzig der Kanton Bern weist ebenfalls einen entsprechenden Raum als optional aus.

Förderung

Der Kanton Basel-Stadt fordert für die Sekundarstufe I keinen Raum für Psychomotorik, genauso wie der Kanton Aargau. In den Kantonen Zürich und Bern sind Flächenanforderungen aufgeführt. Der Bedarf an Psychomotorikräumen ist auf der Sekundarstufe bedeutend geringer als auf der Primarstufe. Häufig werden deshalb auch in den Kantonen Zürich und Bern bei Bedarf das Raumangebot der Primarstufe genutzt.

Der Raumbedarf für Förderräume (Förderzentrum) wird mit 100 m² für 18 Klassen (2 Räume) und 160 m² für 27 Klassen (3 Räume) ausgewiesen. Diese Fläche wird durch die oben beschriebene Reduktion der Gruppenräume flächenmässig um ein Mehrfaches wettgemacht.

Gemeinschaftsräume

Die Vorgabe von 100 – 120 m² pro Schulanlage für eine Bibliothek / Mediathek sind höher als auf der Primarstufe und liegen nun im oberen Bereich aller untersuchten Anforderungen. Bei den anderen Kantonen und Städten haben sich die Flächenanforderungen gegenüber der Primarstufe nicht verändert.

Die Flächenvorgaben für die Aula / Mehrzweckraum entsprechen mit 180 m² den Vorgaben für die Primarstufe. Dasselbe gilt auch für Vorgaben aller anderen untersuchten Kantone und Städte, womit die Vorgaben des Kantons Basel-Stadt wiederum im oberen Mittelfeld liegen.

In den Raumstandards des Kantons Basel-Stadt ist für einen Mensaplatz ein Flächenbedarf von 4 m² pro SuS ausgewiesen. Da diese Flächen mit 200% ausgelastet werden, resultiert eine Fläche von 2 m² pro Mensaplatz. Die Stadt Zürich weist ca. 1.5 m² pro Essplatz aus. In der Praxis werden bei einem reinen Mittagstisch im Kanton Zürich ca. 1.5 – 2 m² ausgewiesen (ein Klassenzimmer à 72 m² für 2 Klassen).

Lehrkraftbereich

Für die Räume des Lehrkraftbereichs besteht für das Lehrpersonenarbeitszimmer eine Vorgabe von 6 – 8 m² pro Klasse, was im Vergleich zu den anderen Flächenvorgaben nur leicht erhöht ist (6 m² pro Klasse). Das Büro der Schulleitung ist mit 30 – 40 m² gegenüber 18 – 20 m² bei den Vergleichsstandards eher hoch.

Für die Nutzung Schülerarbeitsraum mit 60 m² bestehen bei den Kantonen Aargau und Zürich vergleichbare Räume mit Vorgaben von 105 bzw. 72 m². Die Vorgabe des Kantons Basel-Stadt zeichnet sich mit 60 m² mit einer relativ geringen Flächenanforderung aus.

Sekundarstufe II

Unterrichtsräume

Es wird wiederum jeweils ein Unterrichtszimmer in Kombination mit einem Gruppenraum miteinander verglichen. Allerdings sehen lediglich die Kantone Basel-Stadt und Bern im Richtraumprogramm Gruppenräume vor. Im direkten Vergleich hat hier der Kanton Basel-Stadt mit 70 – 80 m² die geringeren Vorgaben als der Kanton Bern mit gesamthaft 102 m². Der Kanton Aargau macht hierzu die geringsten Vorgaben mit 70 m² bei nur 17 Zimmern für 22 Klassen. Relativierend muss hierzu gesagt werden, dass in diesem Raumprogramm zusätzlich zwei 140 m² grosse Multifunktionsräume vorgesehen sind, die in derselben Raumgruppe geführt werden. Womit der Flächenbedarf gleich ausfällt wie in Basel-Stadt.

Spezialräume

Die Vorgabe der Kantone für Spezial- und Materialräume sind auf der Sekundarstufe II stark heterogen, was eine Vergleichbarkeit kaum zulässt. Qualitativ lässt sich sagen, dass der

Kanton Basel-Stadt generell eine etwas höhere Raumvielfalt vor allem bei den Räumlichkeiten des bildnerischen Gestaltens (Werken) aufweist.

Gemeinschaftsräume

Die Vorgaben des Kantons Basel-Stadt für die Bibliothek / Mediathek liegen mit 150 - 200 m² etwa im Mittelfeld der untersuchten Kantone. Lediglich die Kantone Basel-Stadt und Aargau machen Vorgaben zur Aula. Die Anforderungen liegen mit 180 m² bzw. 182 m² im selben Rahmen.

Lehrkraftbereich

Aufgrund der heterogenen Vorgabe der einzelnen Kantone lassen sich auch hier die flächenmässigen Vorgaben nicht aussagekräftig miteinander vergleichen.

7.3.1.3.3 Baukosten Benchmark

Die Kostenbenchmarks der einzelnen Schulstufen unterscheiden sich nur marginal. Der Kanton Basel-Stadt baut, gemessen am Gebäudevolumen (GV), im Bereich des Median von 675 Franken / GV und, gemessen an der Geschossfläche (GF), 3% bis 10% teurer als der Median von 3'063 Franken / GF. Eine Ausnahme bildet das Schulhaus Schoren mit einer Abweichung von -4% zum Median.

Bei den untersuchten Gebäuden ist, gemessen an den Referenzprojekten der Anteil Hauptnutzfläche an der Geschossfläche sehr unterschiedlich. Schulbauten gelten mit einem Faktor, welcher grösser als 0.53 ist, als effizient. Mit Ausnahme des Schulhauses Schoren (0.56) sind die untersuchten Gebäude des Kantons Basel-Stadt mit Werten von 0.50 (Schulhaus Erlenmatt) resp. 0.44 (Schulhaus Sandgruben) deutlich unter diesem Faktor

7.3.1.4 Ergebnisse

7.3.1.4.1 Raumstandards

Die Evaluation zeigt, dass der Kanton Basel-Stadt weder generell bedeutend höhere noch bedeutend tiefere Raumstandards als andere Kantone oder Städte ausweist. Die Standards des Kantons Basel-Stadt liegen im Vergleich der Flächenanforderungen einzelner Raumgruppen teilweise höher und teilweise tiefer. Da bei den mengenmässig relevanten Einheiten wie Unterrichtszimmer und Gruppenräumen die Differenzen nicht gross sind wird eine Anpassung keine nennenswerte Verringerung der Investitions- sowie der daraus folgenden Instandsetzungs- und Instandhaltungskosten bringen. Die Abweichungen bei den anderen Einheiten wie z.B. den Spezialräumen sind weniger relevant, da sie mengen- und vor allem flächenmässig nur geringe Einsparungen bringen würden.

7.3.1.4.2 Benchmark Baukosten

Die Neubaukosten der verglichenen drei Schulbauten sind mit einer Ausnahme rund 10% höher als der Median (3'100 Franken BKP 2/ m² GF) der Vergleichsbauten. Neben dem Benchmark Baukosten ist auch der Benchmark der Gebäudeeffizienz (Anteil Hauptnutzflächen zu Geschossfläche) bis auf eine Ausnahme über dem Median (0.53).

7.3.1.5 Massnahmen

7.3.1.5.1 Raumstandards

Die kantonalen Richtlinien für die Schulbauten befinden sich gesamthaft gesehen auf dem Niveau der verglichenen Referenzen. Aus diesem Grund sind keine generellen Massnahmen zur Reduktion oder Ausweitung des Flächenbedarfs gefordert. Aufgrund der Erkenntnisse werden die Raumstandards aber unter Berücksichtigung der folgenden Punkte geprüft und überarbeitet:

- Die Flächenanforderung für den Kindergartenhauptraum muss präzisiert und eine Redimensionierung geprüft werden.
- Für die Büroräumlichkeiten sollen die Flächenstandards für die Verwaltung gelten

und in Abhängigkeit der Standortgrösse festgelegt werden.

- Die definierte Aulagrösse ist an die Standortgrösse anzupassen.
- Die Anzahl und Grösse der notwendigen Spezial- und Materialräume ist zu prüfen.
- Sollte bei den Tagesstrukturen der Belegungsanteil über 25% steigen ist eine Reduktion der bisher gültigen 4 m² / SuS für Primarschulanlagen zu prüfen. Wenn immer möglich ist ein Ausbau der Tagesstrukturen in den bestehenden Schulgebäuden unterzubringen.
- Die Notwendigkeit von Informatikräumen und die Anforderungen für mobiles Arbeiten sind abzugleichen.

7.3.1.5.2 Baukosten Benchmark

Der Median der Benchmarks aus den Vergleichsobjekten gilt als Richtlinie für die nächsten Schulbauten:

- Für die Neubaukosten wird eine Benchmark Vorgabe von 3'100 Fr. (BKP 2/ m² GF) festgelegt werden.
- Für die Flächeneffizienz wird eine Vorgabe von 0.53 (m² HNF / m² GF) festgelegt werden.

7.3.2 Evaluation der Büroräumlichkeiten der kantonalen Verwaltung

7.3.2.1 Ausgangslage

Es standen die Standards für Büroräumlichkeiten der kantonalen Verwaltung im Fokus dieser Analyse. Sie waren einerseits hinsichtlich der quantitativen Ausprägung, wie m² je Büroarbeitsplatz, zu überprüfen. Andererseits waren die qualitativen Aspekte zu betrachten, wie Ausbau-, Technisierungs-, Ausstattungs- und Servicestandards.

7.3.2.2 Vorgehen

Die Bearbeitung des Auftrags erfolgte durch das Finanzdepartment (Immobilien Basel-Stadt). Im Mittelpunkt des Projekts stand die Analyse der kantonalen Raumstandards. Vor diesem Hintergrund wurden sowohl die aktuelle Situation als auch die Entwicklung der letzten Jahre betrachtet. Als Grundlage konnten die verfügbaren Daten des Verwaltungsvermögens genutzt werden. Zusätzlich wurden die Standards der kantonalen Verwaltung BS mit den Standards anderer Institutionen verglichen (Corporate Real Estate).

Grundlage der Analyse war die Erfassung der Ist-Situation. Darüber hinaus wurde ein Erhebungsbogen erarbeitet. Er diente als Grundlage des institutionenübergreifenden Vergleichs. Auf diese Weise wurde sichergestellt, dass die zu vergleichenden Daten vollständig und einheitlich erfasst wurden. Im Mittelpunkt standen die Büroraumstandards hinsichtlich ihrer quantitativen und qualitativen Ausprägungen. Bei der Erfassung der qualitativen Büroraumstandards wurde hinsichtlich der Ausbau-, Technisierungs-, Ausstattungs- und Servicestandards unterschieden. Sie bestimmen, welche Flächenqualitäten je Arbeitsplatz bereitgestellt werden. Darüber hinaus wurden die quantitativen Büroraumstandards (vor allem m² je Büroarbeitsplatz) eruiert.

7.3.2.3 Analyse

Die quantitativen Daten zum Flächenverbrauch werden seit Jahren von Immobilien Basel-Stadt erfasst und jeweils im Jahresbericht zu den Hochbauten im Verwaltungsvermögen publiziert. Die Daten bilden den Stand der Raumflächendaten per 01.01.2018 ab, wie er in Tabelle 1 dargestellt wird.

Die qualitativen Raumstandards sind in den Ausführungsbestimmungen zum „Raum- und Flächenmanagement“, Beilage A festgehalten. Sie stammen in ihrer aktuellen Version aus dem Jahr 2006.

Neben der kantonalen Verwaltung BS wurden bei fünf weiteren Institutionen (drei Unternehmen, ein Kanton und eine Stadt) Daten zum Büroraumstandard und Flächenverbrauch einheitlich erfasst. Es wurden bewusst Organisationen einbezogen, die differierende Managementschwerpunkte bzw. Portfolioeigenschaften erwarten liessen. Auf diese Weise sollte ein möglichst breites Spektrum einbezogen werden.

7.3.2.4 Ergebnisse

7.3.2.4.1 Quantitative Raumstandards (m² je Büroarbeitsplatz)

Hinsichtlich der quantitativen Beurteilung der Raumstandards wird der Kennwert herangezogen: [m² Bürofläche je Arbeitsplatz]. Er zeigt den Flächenverbrauch, der in vereinfachter Form mit den Immobilienkosten in Korrelation gesetzt werden kann. Ein erhöhter Kennwert steht im Allgemeinen auch für erhöhte Immobilienkosten je Büroarbeitsplatz (z.B. für Erstellung, Versorgung, Reinigung, Instandsetzung und dgl.).

Die kantonale Verwaltung BS weist per anfangs 2019 einen **Kennwert von 16.6 m² Bürofläche je Arbeitsplatz** aus.

Die Bürofläche umfasst bei dieser Betrachtung direkt zuordenbare Flächen gemäss SIA 416 (2003) und beispielsweise keine Flächen für die Erschliessung (Verkehrsflächen), Lagerung, Gebäudetechnik und dgl.

Der aktuelle Kennwert von 16.6 m² Bürofläche je Arbeitsplatz liegt mittlerweile nah am festgeschriebenen Zielkorridor von 14 bis 16 m² Bürofläche je Arbeitsplatz. Eine weitere Reduktion der Flächenkennwerte erfordert demnach eine Überprüfung und ggf. Anpassung des Zielkorridors, der im Raumbewirtschaftungsreglement (Version 2011) mit 14 bis 16 m² Bürofläche je Arbeitsplatz festgeschrieben ist.

Die Auswertung über die verschiedenen Departemente zeigt eine grosse Streuung der Flächenkennwerte, diese gehen von 25 m² bis 13.7 m² Bürofläche pro Arbeitsplatz. Das Finanzdepartement weist den kleinsten Kennwert aus. Diese Unterschiede sind zurückzuführen auf historisch gewachsene Strukturen und die räumlichen Gegebenheiten der bestehenden Immobilien im Portfolio des Kantons.

Neben dem Kennwert des Jahres 2019 kann auch die Entwicklung der vergangenen 10 Jahre betrachtet werden. Im Betrachtungszeitraum von 10 Jahren wurde eine Kennwertreduktion von 20% erreicht. Diese Reduktion ist vor allem auf das aktive Management der kantonalen Räume und Flächen zurückzuführen.

Ergänzend zu den oben dargestellten Daten wird durch den externen Vergleich deutlich, dass der Flächenverbrauch der kantonalen Verwaltung BS mit einem Kennwert von 16.6 m² Bürofläche je Arbeitsplatz eher am oberen Ende der Vergleichsgruppe liegt (siehe Tabelle 4).

Tabelle 4: Flächenkennwerte Kanton BS / Vergleichsgruppe

Nr.	Zeitpunkt	Stand	m ² Bürofläche pro AP
00	Kanton BS	2019	16.6
01	Unternehmen A	2017	6 bis 12
02	Kanton B	2018	13.0
03	Unternehmen C	2018	9.5 bis 12
04	Unternehmen D	2018	23.0
05	Stadt E	2017	15.1

Bei diesem Vergleich ist jedoch zu berücksichtigen, dass es sich teilweise um unterschiedliche Immobilienportfolios mit unterschiedlichen Eigenschaften der Objekte und auch Nutzung handelt. Jedoch ist ebenfalls von Interesse, mit Hilfe welcher Konzepte und Vorgehensweisen die betrachteten Institutionen ihre Kennwerte steuern (z.B. deren Büro- und Arbeitsplatzkonzepte).

- Die Beeinflussung von Arbeitsplatzkennwerten ist, nach Aussage eines Unternehmens insbesondere im Kontext von Neubauten und neuen Anmietungen möglich, da diese die „gewachsene Arbeitsplatzkonstellationen aufbrechen“.
- Zusätzlich haben insbesondere die Rückmeldungen der Stadt E gezeigt, dass ein grosses Potenzial zur Beeinflussung des Flächenverbrauchs darin besteht, die Zentralisierung bzw. Clusterbildung von Verwaltungsstandorten voranzutreiben.

7.3.2.4.2 Qualitative Raumstandards (Büroraumstandards)

Die qualitativen Standards des Kantons sind mit den Ausführungsbestimmungen zum Konzept „Raum- und Flächenmanagement“ der Zentralen Raumdienste (ZRD), Beilage A definiert. Die Definitionen stammen aus dem Jahr 2006 und konzentrieren sich auf bauliche Standards.

In den Ausführungsbestimmungen sind je Raumtyp, z.B. „Büro- und Schalterräume“, die baulichen Standards für die verschiedenen Gebäudeteile festgeschrieben. Darüber hinausgehende Festlegungen, beispielsweise zu Arbeits- und Bürokonzepten, zum projektspezifischen Umsetzungsprozess und dgl., sind nicht enthalten.

In ähnlicher Weise finden sich entsprechende Raumstandards auch bei der Stadt E und dem Kanton B, wobei insbesondere die Definitionen des Kantons B als Weiterentwicklung gesehen werden können. Sie sind präziser und detaillierter als die aktuellen Raumstandards des Kantons Basel-Stadt.

Im Gegensatz zu den genannten Büroraumstandards sind die Standards der institutionellen Organisationen (v.a. Unternehmen A und C) zu sehen. Bei ihnen wird weniger auf die eigentliche Bürofläche und deren bauliche Standards abgestellt. Es wird stattdessen ausgehend von der Tätigkeit der Mitarbeitenden ein Arbeitsplatzkonzept mit unterschiedlichen Möglichkeiten beschrieben. Dieses Konzept wird in den entsprechenden Dokumenten einerseits hinsichtlich des projektspezifischen Umsetzungsprozesses erläutert (beispielsweise einschliesslich geführter Workshops zum Abholen der Nutzerbedürfnisse, begleitender Change Management-Prozess und dgl.). Dabei wird deutlich, dass das jeweilige Konzept einen Rahmen liefert, den es in Zusammenarbeit mit den Nutzern zu konkretisieren gilt.

Andererseits werden aber auch die resultierenden Arbeitsplatzqualitäten in den Dokumenten beschrieben. Dabei werden beispielsweise Aussagen hinsichtlich Akustik, Belichtung, Sicherheit und Varianz unterschiedlicher Arbeitsplatzmöglichkeiten (wie Gruppenarbeit, Stillarbeit, Besprechungssituationen etc.) sowie teilweise auch Services für den Nutzer (z.B. Reinigung, Instandhaltung oder auch Catering und dgl.) geliefert. Vergleichbare Aussagen sind bei den Raumstandards der kantonalen Verwaltung BS, die sich auf bauliche Festlegungen konzentrieren, nicht zu finden.

7.3.2.5 Massnahmen

Ausgehend von den beschriebenen Ergebnissen werden nachfolgende Massnahmen umgesetzt:

- Anpassung des Zielkorridors von 14 bis 16 m² Bürofläche je Arbeitsplatz im Raumbewirtschaftungsreglement auf 12 bis 14 m² pro Arbeitsplatz.
- Überprüfung der Büroraumstandards (Raumstandard für Raumtyp 1 „Büro- und Schalterräume“ gemäss Ausführungsbestimmungen zum Konzept „Raum- und Flächenmanagement“, Beilage A (2006)).

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

- Es werden zur Steuerung des Flächenverbrauchs bzw. der Auslastung die Kennwerte zur Arbeitsplatzeffizienz (Anzahl Arbeitsplätze/ vollzeitäquivalentem Mitarbeitenden) in der kantonalen Verwaltung erhoben.

7.4 Überprüfung der Baunormen / Standards

7.4.1 Ausgangslage

Die Höhe der Baukosten ist immer wieder Thema von Debatten, insbesondere auch bei Bauprojekten der öffentlichen Hand. Die vorliegende Analyse geht von der Verbindlichkeit des geltenden Bauregelungswerkes (Gesetze, Verordnungen, Baunormen und -standards) aus. Sie wirft aber einen kritischen Blick auf die Umsetzung bzw. die Anwendung dieses Regelungswerkes. Der Fokus dieser GAP zielt demnach darauf herauszufinden, ob innerhalb des Regelungswerkes Handlungsspielraum besteht, die Normen weniger rigid und absolut etc. anzuwenden, um damit günstiger bauen und letztendlich Kosten einsparen zu können.

Der Grosse Rat hat am 24. Oktober 2018 die Motion der Bau- und Raumplanungskommission (BRK) betreffend Vereinfachung des Baubewilligungsverfahrens (P185155/ 18.5155.01 und 18.5155.02) zur Ausarbeitung einer Vorlage überwiesen. Die Motion zielt inhaltlich unter anderem auf die Überprüfung der Anwendbarkeit der Normen und Richtlinien, welche als Stand der Technik anerkannt und im Verfahren anzuwenden sind. In § 19 Abs. 2 Bau- und Planungsverordnung ist festgehalten, dass das Bau- und Gastgewerbeinspektorat eine entsprechende Liste führt. Bei dieser Liste handelt es sich um 255 Baunormen und Standards. Der Kanton wendet keine weiteren Baunormen oder Standards an. Im Rahmen der Beantwortung bzw. Umsetzung dieser Motion wird geprüft, ob die verbindliche Anwendbarkeit dieser 255 Normen eingeschränkt werden kann. In Abgrenzung zur Motion der BRK wird sich die vorliegende GAP deshalb nicht mit dieser Fragestellung befassen, sondern diesbezüglich auf die Motionsbeantwortung verweisen.

In Abgrenzung zum GAP-Schwerpunkt „Evaluation der Raumstandards der Basler Schulen und der Büroräumlichkeiten der kantonalen Verwaltung“ werden dabei nicht die oberflächlichen Baustandards (z.B. Parkett vs. Linoleum) im Vordergrund stehen, sondern Organisationsstandards, Bestell-Standards und grundsätzliche bauliche Standards betreffend Sicherheit, Umwelt, Energie und andere mehr.

Die vorliegende GAP wird sich auf die Hochbauten beschränken und davon ausgehen, dass der Staat auch weiterhin bauliche Infrastrukturen (Liegenschaften) besitzen wird, die es zu unterhalten (instandhalten und/oder instandsetzen) gilt und die mit Neubauten ergänzt oder allenfalls ersetzt werden sollen. Eigene verwaltungsinterne Organisationseinheiten sollen dabei die Rolle der Bauherrschaft übernehmen. Mit Blick auf Optimierungsmöglichkeiten betreffend die Wirtschaftlichkeit beim Bauen wird die Analyse auf jene Faktoren fokussieren, welche die Investitions- und die Lebenszykluskosten in die Höhe treiben und welche die staatlichen Organe direkt beeinflussen können. Primär werden jene Vorgaben, Anforderungen und Grundlagen ermittelt, bei denen der Staat selber Anpassungen verordnen kann.

7.4.2 Vorgehen

Für die Überprüfung der Baunormen wurde ein externer Experte beigezogen. Er hat in einer Studie die Frage untersucht, was Bauen teuer macht. Basierend auf dieser Studie und eigenen Analysen wurden Massnahmen entwickelt.

Beigezogen wurden auch drei externe Studien, mit welchen das Hochbaudepartement der Stadt Zürich 2012 die Planungs- und Baukosten von Wohn-, Schul- und Gesundheitsbauten hat untersuchen lassen. Die Studien liefern Erkenntnisse über die wesentlichen Einflussfaktoren. Diese decken sich mit der vorliegenden Einschätzung.

7.4.3 Analyse

7.4.3.1 Vorbemerkung

Das Bauen in der Schweiz ist sehr umfassend geregelt. Die Baustandards basieren auf verbindlichen Vorgaben des kantonalen und des Bundesrechts. Sie basieren zudem auf interkantonalen Vereinbarungen (z.B. auf der interkantonalen Vereinbarung zum Abbau von

Handelshemmnissen) sowie auf den verbindlich erklärten Normen vom Schweizerischen Ingenieur- und Architektenverband SIA, welche dadurch einen gesetzlichen Charakter erhalten. Dieses Regelungswerk beeinflusst die Baukosten direkt und begründet gleichzeitig den oftmals hohen baukulturellen Wert unserer Bauten.

Wegen der zunehmenden Dichte und steten Präzisierung all dieser Regulierungen wird das Bauen immer komplexer. Diese Komplexität wiederum bedeutet einen stetig grösseren Aufwand für Bauherrschaft und Planer, oftmals höhere Investitions- und vor allem steigende Unterhaltskosten. Diese Entwicklung gilt schweizweit.

Um die Kosten beeinflussen zu können, müssen die relevanten Treiber der Baukosten eruiert werden. Involviert sind als direkte Akteure die Besteller und Beauftragten sowie als indirekte Akteure die Gesetze und Normen, Weisungen und Richtlinien, Wertvorstellungen, branchenrelevante Marktverhältnisse etc.

Die nachfolgenden Darlegungen gehen davon aus, dass mit Baukosten primär die Investitionskosten gemeint sind und dass eine Verlagerung von Investitionskosten zu Betriebskosten ausgeschlossen werden muss. Beispielsweise reduziert die Wahl eines billigen Bodenbelages zwar die Investitionskosten (oder Erstellungskosten), der häufigere Ersatz belastet aber die Betriebsrechnung entsprechend. Insofern muss eine nachhaltige Beeinflussung der Lebenszykluskosten angestrebt werden.

7.4.3.2 Einfluss der Bauherrenorganisation

Wichtige Akteure zur Beeinflussung der Lebenszykluskosten eines Baus sind primär der Besteller bzw. die Bauherrschaft und sekundär die von der Bauherrschaft beauftragten Planer und Unternehmer. Die Immobilien im Verwaltungsvermögen werden mit einem Drei-Rollen-Modell verwaltet (Eigentümer, Baufachorgan und Nutzer). Dieses Modell mit dem definierten Einbezug und den getrennten Rollen von Eigentümer (Immobilien Basel-Stadt, Finanzdepartement), Nutzer (Vertreter von Nutzerdepartementen) und Baufachorgan (Hochbauamt; Bau- und Verkehrsdepartement) bietet eine wichtige und solide Basis, um sehr viele und auch komplexe Vorhaben erfolgreich abzuwickeln.

Ohne Berücksichtigung der Kosten für den Grundstückserwerb sind es primär die Mengen der Bestellung, welche die Investitionskosten am stärksten beeinflussen. Dabei hat die Bestellung der Fläche (die reine Anzahl Quadratmeter) den weitaus grösseren Einfluss auf die LZK eines Vorhabens als die Art und Qualität der nachfolgenden Realisierung des einzelnen Quadratmeters. Mit anderen Worten: Mit dem Verzicht auf einen Quadratmeter entfallen 100% Lebenszykluskosten, bei einer günstigeren Umsetzung von diesem einen Quadratmeter entfallen 5 – 15% der LZK.

Auch wenn die Kosten in den nachgelagerten Projektphasen „Projektierung/Ausschreibung“ und „Realisierung“ deutlich geringfügiger beeinflusst werden können, haben hier allfällige Beststellungsänderungen beachtlichen Einfluss auf die Investitionskosten. Die bei Bauvorhaben richtigerweise eingerechneten Reserven (für Unvorhergesehenes im Rahmen des umschriebenen Projektes) werden oft in einem frühen Projektstadium und fälschlicherweise für Anpassungen der ursprünglichen Bestellung verwendet. Dieses Vorgehen beeinflusst direkt den Projekterfolg, weil allfällig anfallende Kosten für Unvorhergesehenes zwingend bezahlt werden müssen.

Die zunehmende Komplexität des Bauens, verursacht durch die zunehmende Regulierungsdichte und die steten Präzisierungen, belastet alle Beteiligten. Im Sinne eines Teufelskreises müssen dadurch immer mehr Fachdisziplinen miteinbezogen werden, was wiederum auch für die Bauherrschaft einen deutlichen Mehraufwand bedeutet.

Dementsprechend ist es von zentraler Bedeutung, dass in den Phasen der strategischen Planung und der Projektdefinition ausreichend Ressourcen auf Seite der Bauherrschaft zur Verfügung stehen, um einen grösstmöglichen Einfluss auf die Kosten wahrzunehmen.

7.4.3.3 Einfluss von Gesetzen / Vorschriften / Auflagen

Grundsätzlich geht die öffentliche Bauherrschaft bei der Planung von Bauvorhaben nicht über die rechtlich verbindlichen Baustandards hinaus. Es existieren ausserdem keine verwaltungsinternen Baustandards, die über die rechtlichen Mindestanforderungen hinausgehen würden und die zur Kostensenkung auf das Niveau der zwingend verbindlichen Vorgaben gesenkt werden könnten. Hingegen stellt sich die berechtigte Frage, ob im Rahmen der verbindlichen Vorgaben ein Ermessensspielraum zur Kostenreduktion besteht. Wenn z.B. Gesetz und Verordnung einer öffentlichen Bauherrschaft die Verpflichtung zu „vorbildlichem“ Verhalten auferlegen, dann ist die Definition von „vorbildlich“ eine Frage der Auslegung. Heute werden solche unbestimmten Rechtsbegriffe oft „maximal“ ausgelegt. Besonders frappant ist dies bei eigentlich einfachen und kleinen öffentlichen Bauten. Als Beispiel sei hier das neue Infrastrukturgebäude für den Fahrendenplatz an der Friedrich-Miescher Strasse erwähnt. Auch dieses kleine, einstöckige Häuschen, die dazugehörigen Stellplätze und die Einfriedung berücksichtigen weitgehende Auflagen und Vorgaben aus Energie-, Naturschutz- und Behindertengleichstellungsgesetz. Im Ergebnis führte dies zu Erstellungskosten, die auf Grund ihrer Höhe zu breiten Diskussionen führten.

Heute werden zur Vergabe von Bau- und Planungsaufträgen nebst dem Kriterium Preis oftmals auch qualitative Zuschlagskriterien angewendet. Die bis vor kurzem verwendete Preisbewertung der kantonalen Fachstelle für öffentliche Beschaffungen, bekannt als „Basler Kurve“, führte dazu, dass das Kriterium Preis die qualitativen Kriterien sehr einfach übersteuern konnte. Somit kamen oft weniger geeignete Anbieter einzig wegen einem tiefer offerierten Preis zum Zuschlag. Oftmals entstanden dadurch Terminverzögerungen und Zusatzkosten, Planer und Bauherrschaft wurden zu Lasten der wichtigen Projektleitungsaufgaben über Gebühr mit Nachtragsforderungen beschäftigt. Es darf insbesondere bei anspruchsvolleren Bauleistungen davon ausgegangen werden, dass ein etwas höherer Vergabe-Preis eines qualifizierten Anbieters insgesamt zu tieferen Bau- und Unterhaltskosten führt. Mit der Anpassung der Preisbewertung und mit einer angemessenen Verwendung von Qualitätskriterien wird die Einhaltung prognostizierter Baukosten positiv beeinflusst.

7.4.3.4 Steuern mit Benchmarks

Die in den letzten Jahren abgeschlossenen Bauvorhaben für das Verwaltungsvermögen zeigen deutlich auf, dass es schwierig bis unmöglich ist, mit konkreten Benchmarks die Bauvorhaben resp. deren Baukosten effektiv zu steuern. Die Vielzahl an unterschiedlichen Nutzungstypen und die Tatsache, dass viele Projekte in spezifischem Umfeld und/oder mit unterschiedlicher Weiterverwendung von bestehender Substanz abgewickelt werden müssen, würde zu einer Vielzahl von statistisch unpräzisen Benchmarks führen. Voraussichtlich käme es in den meisten Fällen zu projektspezifischen Begründungen, warum ein Benchmark eben doch nicht eingehalten werden kann.

Benchmarks für direkt vergleichbare und oft bestellte Vorhaben, resp. Nutzungen sind hingegen durchaus sinnvoll und werden erfolgreich bei Schulbauten und reinen Verwaltungsbauten (Büroarbeitsplätze) angewendet. In diesem Zusammenhang sei auf den GAP-Schwerpunkt „Evaluation der Raumstandards der Basler Schulen und der Büroräumlichkeiten der kantonalen Verwaltung“ verwiesen.

7.4.4 Ergebnisse

Aus der Analyse resultieren drei Ergebnisse:

- Das Drei-Rollen-Modell hat sich in den vergangenen Jahren grundsätzlich bewährt. Das Risiko, dass eine dreigeteilte Verantwortung Unschärfen enthält oder nicht vollumfänglich wahrgenommen wird, dass Doppelspurigkeiten und Reibungsverluste entstehen, ist und bleibt aber Bestandteil dieser Organisationsform.
- Es gibt Indizien, dass der Ermessensspielraum bei der Anwendung rechtlicher Vorgaben (bspw. bei auslegungsbedürftigen Begriffen) in der Vergangenheit nicht immer genutzt worden ist.

- Im Beschaffungsverfahren konnten im alten Preisbewertungsmodell Qualitätskriterien durch taktische Tiefpreisangebote ausgehebelt werden.

7.4.5 Massnahmen

7.4.5.1 Überprüfung des Drei-Rollen-Modells

Das Konzept und die Ausführungsbestimmungen zum Investitionsablauf im Drei-Rollen-Modell werden bis Mitte 2020 überprüft, um festzustellen, inwiefern das Aufteilen von Verantwortungsbereichen auf mehrere Akteure und der oftmalige Einbezug einer Vielzahl von Involvierten und Betroffenen die Baukosten beeinflussen. Dabei sollen insbesondere Prozesse und Entscheide mit grossem Einfluss auf die Höhe der Baukosten mit Beizug externer Fachpersonen auf ihre Effektivität beleuchtet werden. Auch soll im Vergleich mit anderen Kantonen der Bedarf an Bauherren-Ressourcen pro Projektphase überprüft werden.

7.4.5.2 Überprüfung des Ermessenspielraums in der Anwendung der rechtlichen Vorgaben

Es wird bis Mitte 2020 geprüft, ob Spielraum in der Anwendung von bestehenden rechtlichen Vorgaben inklusive der branchenüblichen Standards besteht und falls ja, wie dieser besser genutzt oder erweitert werden kann. Und es soll geklärt werden, welche Instanz allenfalls ermächtigt und verpflichtet werden soll, zu Gunsten einer Reduktion von Aufwand und Kosten die Ermessenspielräume effizienter zu nutzen. Dazu sollen die drei Bauvorhaben Fahrendenplatz, Bässlergut und Gymnasium Bäumlhof analysiert werden. Gemeinsam mit externen Fachleuten sollen bei den umgesetzten Bauvorhaben relevante Entscheide und ihre Auswirkungen auf die Baukosten überprüft werden. Der Fokus liegt dabei auf der Handhabung des Ermessenspielraums bei der Umsetzung von verbindlichen Vorgaben. Je nach Analyseergebnis werden bei einem ausgewählten zukünftigen Bauvorhaben mit externen Fachleuten zudem während des Projektverlaufs relevante Entscheide und ihre Auswirkungen auf die Baukosten dokumentiert und analysiert. Diese Analysen sowie das Monitoring sollen dem Regierungsrat allfällige Empfehlungen oder Anwendungsanweisungen für seine Bauherrenvertreter oder die jeweils involvierten Fachstellen der kantonalen Verwaltung liefern.

7.4.5.3 Vergleichende Überprüfung der Baunormen und Standards

Baunormen, Standards und Richtlinien sowie die gesetzlichen Vorgaben werden im Vergleich zu anderen Kantonen bzw. Kommunen und Privaten bis Mitte 2020 überprüft und hinsichtlich ihrer finanziellen Auswirkungen auf die Investitionskosten analysiert.

7.4.5.4 Anpassung der Preisbewertung bei öffentlichen Beschaffungen

Um Terminverzögerungen und Zusatzkosten bei der Bauherrschaft zu vermeiden, wurde die Preisbewertung bereits so angepasst, dass die Qualitätskriterien bei der Beschaffung angemessenen berücksichtigt werden. Damit ist sichergestellt, dass eindeutige Vorteile bei Qualitätskriterien nicht durch taktische Tiefpreisangebote ausgehebelt werden, was die Bauprojekte und Lebenszykluskosten erfahrungsgemäss schlussendlich verteuert.

7.5 Überprüfung der Labororganisation

7.5.1 Ausgangslage

Das Kantonale Labor (KL), das Labor des Amtes für Umwelt und Energie (AUE-Labor) und das IWB-Wasserlabor stehen vor räumlichen Herausforderungen. Vor diesem Hintergrund soll die räumliche und organisatorische Zusammenlegung der drei Labore untersucht werden.

7.5.2 Vorgehen

Für die Analyse wurde eine Projektorganisation aus den Leitungspersonen des KL des GD, der Stabsstelle Gesundheitsbeteiligungen und Finanzen (GBF) des GD, des AUE des WSU, des Generalsekretariates des WSU und der Produktion Wasser IWB unter Einbezug der Abteilung Controlling der Finanzverwaltung (FV) gebildet. Die Analysen wurden durch die involvierten Labor-Organisationseinheiten durchgeführt und in mehreren Sitzungen besprochen.

7.5.3 Analyse

Für die GAP-Analyse wurde in einem ersten Schritt geprüft, ob die Zusammenführung von Laboratorien mit hoheitlichen Aufgaben (KL, AUE-Labor) mit einem Labor für Qualitätssicherung im Rahmen der rechtlich vorgeschriebenen Selbstkontrolle (IWB) rechtlich und politisch kompatibel ist. In einem zweiten Schritt wurde die räumliche Situation unter Berücksichtigung der Kompatibilität allfälliger operativer Vorgaben der drei Laboratorien geprüft. Die IWB gaben in diesem Kontext vor, dass das IWB-Labor nahe zur Produktion von Trinkwasser in den Langen Erlen lokalisiert sein soll. Das AUE plant einen Umzug von Kleinhüningen an den Fischmarkt (ohne Labor), das GD plant einen Umzug von der St. Alban-Vorstadt an den Aeschenplatz. Eine angemessene räumliche Nähe zu den entsprechenden Laboratorien ist deshalb bei der Standortwahl zu berücksichtigen. Aus Sicht IWB und des AUE-Labors ist ein Standort in Kleinbasel zu bevorzugen.

7.5.3.1 Beschreibung und Kennzahlen der Dienststellen bzw. Labore im Überblick

Das KL vollzieht das Eidgenössische Lebensmittel- und Chemikalienrecht sowie Teile des Umweltschutzrechts, insbesondere die Störfallvorsorge. Das KL trägt somit zum Schutz der Gesundheit der Bevölkerung des Kantons Basel-Stadt, aller Konsumentinnen und Konsumenten im Kanton und zum Schutz der Umwelt bei. Rund 50 Personen aus den verschiedensten Fachbereichen setzen ihr Wissen und ihre Fachkompetenz täglich zur Analyse, Begutachtung und Beurteilung von risikoreichen Situationen, Stoffen und Materialien ein. Das KL ist nach ISO 17020 (SIS 0015 Inspektion) und ISO 17025 (STS 0108 Labor) akkreditiert und führt selber Audits in anderen Laboratorien durch.

Das KL sorgt dafür, dass die im Kanton Basel-Stadt angebotenen Nahrungsmittel und Gebrauchsgegenstände die gesetzlichen Vorschriften erfüllen, damit die Bevölkerung nur Konsumartikel bezieht, welche die Gesundheit nicht direkt oder indirekt gefährden und deren Zusammensetzung beziehungsweise Aufmachung nicht täuschend sind. Dazu werden repräsentative Proben erhoben und auf deren Rechtskonformität untersucht. Das KL führt wegen der Redundanz zum AUE- und IWB-Labor aber keine chemischen Trinkwasseruntersuchungen durch. Pro Jahr macht das KL ca. 100 mikrobiologische Analysen, um seinem hoheitlichen Auftrag nachzukommen. Wenn hoheitliche chemische Trinkwasseranalysen angezeigt sind, gibt das KL Aufträge an das AUE oder an das dafür spezialisierte Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen des Kantons BL.

Das AUE-Labor vollzieht Eidgenössisches Umweltrecht und überwacht den Zustand der Umwelt im Kanton Basel-Stadt. Durch regelmässiges Monitoring von Grundwasser- und Oberflächenwassermessstellen, von Abwasser, Boden, Schwebstoffen, Abfällen und Luft

schafft das AUE-Labor die wissenschaftlichen Grundlagen für Erkennung von Umweltverschmutzungen, liefert wichtige Grundlagen für den Vollzug der Umweltgesetzgebung und trägt somit zum Erhalt und Schutz der natürlichen Lebensräume bei. Es betreibt ausserdem im Auftrag des Landes Baden-Württemberg (BW) und der Schweizerischen Eidgenossenschaft die Rheinüberwachungsstation Weil am Rhein, führt die täglich anfallenden Untersuchungen des Rheinwassers bei Basel durch und ermittelt den Verursacher bei Nachweis von Fehleinleitungen. Dies dient der Sicherstellung der Qualität des Rheins, aus dem unterhalb von Basel Trinkwasser für 22 Mio. Menschen aufbereitet wird.

Das IWB-Labor ist im Rahmen der lebensmittelrechtlich vorgeschriebenen Selbstkontrolle für die Qualitätskontrolle des Basler Trinkwassers verantwortlich. Es inspiziert regelmässig die Anlagen der gesamten Trinkwassergewinnung und -verteilung. An rund 100 Probenahmestellen wird die Wasserqualität mit umfassenden Prüfprogrammen kontrolliert. Diese reichen von der Bestimmung physikalisch-chemischer Grundparameter über mikrobiologische Untersuchungen bis hin zu komplexen Spurenanalysen sowie Online-Analytik und Biomonitoring in den Wasserproduktionsanlagen und den Verteilnetz. Die Kompetenzen des Labors dienen hauptsächlich IWB intern für die Überwachung und Qualitätssicherung der Trinkwasseraufbereitungsstufen (Bodenpassage, Aktivkohlefiltration, Entsäuerung, Desinfektion) sowie für Prozessoptimierungen. Zwei Drittel der Laborkapazität sind dafür erforderlich. Pro Jahr werden IWB-intern 3'000 und für Externe rund 3'700 Wasserproben analysiert. Dafür stehen 60 verschiedene, grösstenteils Mehrkomponenten-Prüfverfahren im Einsatz.

Die Hauptaufgaben und Zuständigkeiten der drei Dienststellen bzw. Labore können damit wie folgt zusammengefasst werden, woraus sich entsprechende Unterschiede ergeben:

Hauptaufgaben	KL	AUE-Labor	IWB-Labor
Lebensmittelkontrolle	X		
Chemikalienkontrolle	X		
Störfallvorsorge	X		
Koordination Neobiotenbekämpfung	X		
Überwachung Umwelt		X	
Rheinüberwachungsstation Weil am Rhein		X	
Versorgung Konsumenten mit Leitungswasser / Qualitätskontrolle			X
Lebensmittelrechtliche Oberaufsicht Produktion Trinkwasser	X		
Umweltrechtliche Oberaufsicht Produktion Trinkwasser		X	
Dienstleistungsanalytik	(X)	X	X

Nachfolgend wird ein Überblick über die wichtigsten Kennzahlen der involvierten Organisationseinheiten gegeben (Stand per 31. Dezember 2018):

Was	KL	AUE-Labor	IWB-Labor
Gebäude			
Standortadresse	Kannenfeldstr. 2	Neuhausstrasse 31	Neuhausstrasse 31
Fläche HNF (in m ²)	1'420	653	588
Davon: Laborfläche (in m ²)	760	530	358

Was	KL	AUE-Labor	IWB-Labor
(Interne) Miete (in Tsd. Franken p.a).	603	458	292
Finanzen (in Tausend Franken)			
Ertrag	887	1'750	740
Aufwand	8'306	3'072	3'824
ZBE / Saldo	7'420	1'322	3'084
Mitarbeitende			
VZÄ (HC-relevant)	40.5	12.4	14.9
Anzahl (HC-relevant)	49	14	22
Anzahl (Total)	54	16	22
Leistungen			
Laboranalysen (Anz. Proben)	3'032	2'825	6'800
Anzahl Inspektionen	1'300	(280 externe Probenahmen – exkl. Rhein)	300
Anzahl Messwerte aus Proben	ca. 50'000	213'800	ca. 133'000

7.5.3.2 Analyse einer eventuellen organisatorischen Zusammenlegung

Der organisatorische Zusammenhang von Vollzug und Messlabor ist die beste Voraussetzung für einen effektiven Umwelt- und Konsumentenschutz und hat sich in der Vergangenheit bestens bewährt. Die organisatorische Zusammenlegung des IWB-Labors mit einem oder beiden staatlichen Laboratorien ist aus Gründen der Gewaltentrennung nicht möglich. Als Trinkwasserproduzent untersteht IWB als Rechtsunterworfenen sowohl dem Lebensmittel- als auch dem Umweltschutzgesetz. Eine organisatorische Zusammenlegung des IWB-Labors würde deshalb zu einem nicht auflösbaren inneren Rollenkonflikt führen. Das KL vollzieht das Eidgenössische Lebensmittel- und Chemikalienrecht sowie Teile des Umweltschutzrechts, insbesondere die Störfallvorsorge, während das AUE-Labor eidgenössisches Umweltrecht vollzieht. Die Tätigkeitsfelder überlappen sich nicht und das KL unterhält keine eigene Wasseranalytik.

Im Rahmen der Regierungs- und Verwaltungsreorganisation RV 09 (RV 09) wurde die Frage der organisatorischen Zuordnung des AUE (damals noch Bestandteil des seinerzeitigen Baudepartements) zum seinerzeitigen Bereich Gesundheitsschutz des GD (KL als Teil davon) im Regierungsrat diskutiert. Diesbezüglich entschied der Regierungsrat jedoch, die Themen Umweltschutz und Energie im künftigen Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt (WSU) zusammenzuführen, um damit ein Departement für Nachhaltigkeit zu schaffen und deshalb das Thema Umweltschutz nicht mit dem Thema Gesundheitsschutz zu verbinden.

Auch in den anderen Kantonen (z.B. Bern, Luzern, Solothurn, Zürich) sind die Aufgaben im Vollzug des Gesundheitsschutzes und des Umweltschutzes unterschiedlichen Departementen zugeordnet (in den genannten Kantonen bei den Gesundheitsdepartementen und Baudepartementen). Die Umweltlabors sind in einigen Kantonen mit den Kantonalen Labors fusioniert (z.B. Schaffhausen, Solothurn, Basel-Landschaft). Die Wasserversorgung hingegen ist in der Regel Sache der Kommunen (Städte und Gemeinden). Gemäss aktuellem Kenntnisstand ist bisher in keinem Kanton das Labor eines Trinkwasserproduzenten mit dem Umweltlabor oder mit dem Kantonalen Labor fusioniert.

Als wesentlich zeigt sich in der Analyse, dass die Trennung zwischen hoheitlichen Vollzugsaufgaben und Produktkontrolle (IWB) eingehalten wird, was eine getrennte Führung der Labore und ihres Personals erfordert. Und auch im hoheitlichen Vollzug bestehen bei KL und AUE sehr unterschiedliche Aufgaben und Anforderungen, weswegen auch hier aus einem organisatorisch einheitlichen Laborbetrieb keine Vorteile und Synergien entstehen. Beide

Stellen setzen ihre Laborgeräte hochspezifisch für spezialisierte Anwendungsgebiete ein. Ein Einsatz für andere Analysezwecke wäre nur mit (zeit-) aufwändigen Umstellungen und Neukalibrationen möglich, was im täglichen Ablauf der Labortätigkeit sehr hinderlich wäre. Eine Reduktion von Personal oder finanziellem Mitteleinsatz im Bereich der Laborgeräte ist nicht zu erwarten, dies auch vor dem Hintergrund der hohen Menge der jeweils durchzuführen- den Analysen.

7.5.3.3 Analyse der räumlichen Situation

Alle drei betrachteten Labore (KL, AUE-Labor, IWB-Wasserlabor) stehen vor räumlichen Herausforderungen.

Das 1916 erbaute KL genügt in mehreren Aspekten nicht mehr den heutigen Sicherheitsanforderungen, wie etwa bei der Brandabschottung der Kapellen für chemische Arbeiten. Auch die über 30-jährige Lüftungsanlage müsste bei einem aufwändig ersetzt werden. Jede umfassende Renovation würde eine Behebung der bestehenden Sicherheitsmängel erfordern, was am heutigen Standort am Burgfelderplatz nicht möglich ist. Die zeigt sich auch im Ergebnis des im Jahr 2013 ausgelösten Vorprojekts für eine Teil-Sanierung des Gebäudes: die Sanierung des bisherigen Standorts des KL ist zu teuer und kann die heute geltenden Sicherheitsstandards nicht genügend erfüllen. Es muss deswegen dringend ein neuer Standort für das KL gefunden werden. Die Abbildung der am bestehenden Standort Kannenfeldstrasse 2 belegten Flächen in einem Neubau oder in einem Mietobjekt wird aufgrund der aktuell geltenden Anforderungen an einen Laborbau einen grösseren Flächenbedarf ergeben. Dabei ist wesentlich, dass das KL organisatorisch und räumlich integral zu betrachten ist. Das KL hat betriebsintern grosse Synergien zwischen den analytischen Labor- und den Inspektions-Abteilungen, welche viel stärker zu gewichten sind, als die Synergiegewinne bei einer räumlichen Zusammenlegung von KL/IWB-Labor/AUE-Labor. Insofern ist eine räumliche Trennung des KL in einen Laborteil und einen übrigen Teil nicht sinnvoll und nicht erwünscht.

Das Gebäude der IWB an der Neuhausstrasse 31 in Kleinhüningen (Trakt S), in dem das IWB-Wasserlabor untergebracht ist, wurde 1991 für die gemeinsame Nutzung mit dem AUE-Labor erstellt. Das Gebäude ist gut unterhalten; trotzdem zeigen sich nach über 25 Jahren Betrieb Alterserscheinungen. Die Infrastruktur entspricht nicht mehr den heutigen Anforderungen an einen wirtschaftlichen, prozessoptimierten Laborbetrieb. Die technische Infrastruktur ist an ihrem theoretischen Lebensende. Für viele technische Komponenten gibt es keine Ersatzteile mehr. Die Betriebssicherheit kann durch den verantwortlichen Fachbereich Instandhaltung deshalb nicht mehr gewährleistet werden. Unterdessen wurde im Rahmen der gesamthaften Arealplanung der IWB entschieden, dass eine Sanierung des Gebäudes für Laborzwecke nicht erfolgen soll. Statt-dessen soll die Variante eines Neubaus in Leichtbauweise („Pavillon“) auf dem Gelände an der Neuhausstrasse vertieft geprüft werden. Diese Variante bietet den Vorteil, dass das IWB-Labor nur einmal umziehen muss (ohne Zwischenstandort) und das heutige Laborgebäude für dringlichen betrieblichen Bedarf als Bürogebäude zur Verfügung steht. Diese Variante wäre auch in den Jahreskosten tiefer als bei einem möglichen Standort in Fremdmiete (bspw. Stückli Business Park). Diese Variante rückt in den Vordergrund, wenn die Pavillon-Lösung doch verworfen werden muss. Dann besteht grundsätzlich weiterhin die Möglichkeit eines Zusammenzugs aller drei Labore in einem Gebäude auf einem anderen Gelände in den nächsten fünf bis zehn Jahren.

Das AUE-Labor ist zurzeit bei den IWB im gleichen Gebäude wie das IWB-Labor an der Neuhausstrasse 31 in Kleinhüningen eingemietet. Entsprechend ist das AUE von den Entscheidungen der IWB betreffend IWB-Wasserlabor resp. IWB-Gebäude an der Neuhausstrasse direkt betroffen. Bei der Machbarkeitsprüfung der von IWB in Erwägung gezogenen Pavillon-Lösung werden die Anforderungen des AUE-Labors mitberücksichtigt.

7.5.4 Ergebnisse

Die in dieser GAP-Analyse vorgenommenen Untersuchungen bestätigen die schon früher im Rahmen der RV09 und der Studie zur Standortzusammenlegung von KL, IRM und AUE gewonnenen Erkenntnisse, dass eine organisatorische Zusammenlegung der Labororganisationen der kantonalen Organisationen keine nennenswerten betrieblichen oder ressourcennässigen Vorteile mit sich bringt. Im Gegenteil würden sich Schwierigkeiten für einen ordnungsgemässen Vollzug der unterschiedlichen Aufgaben ergeben. Aus diesen Gründen wurde die organisatorische Zusammenlegung der drei Laboratorien nicht weiter untersucht.

Die Aufgabenüberprüfung ergab hingegen, dass die räumliche Zusammenlegung der drei Laboratorien (KL, IWB-Labor und AUE-Labor) einige Synergien schaffen könnte. Diese können durch eine gemeinsame Nutzung insbesondere der technischen Infrastruktur, welche ein teilweise hochinstalliertes Gebäude erfordert, von Sozialräumen sowie bei betrieblichen Verwaltungs- und Unterstützungsfunktionen entstehen. Denkbar sind die Bereiche Haustechnik, Lüftung, Medien- und Energieversorgung, Hauswartung, Steuerung der Klimaanlage, Gasversorgung sowie Schulungsräume.

Weitere wünschbare Synergien sind durch den fachtechnischen Austausch der Analytikerinnen und Analytiker möglich. Die Nutzung von gemeinsamen Sitzungszimmern und die gemeinsame Verwaltung von Büroraumreserven würden ebenfalls Vorteile bringen. Die mögliche Synergie für gemeinsam benutzte Räume wird auf ca. 200 m² geschätzt.

Keine Synergien sind jedoch im eigentlichen Laborbetrieb zu erwarten. Einerseits sind die heutigen Laborgeräte hochspezifisch für Ihre Anwendungsgebiete und müssen unter Umständen mühsam und mit grossem Zeitaufwand für andere Aufgaben eingerichtet werden (Kalibrationen), andererseits ist die Spurenanalytik darauf angewiesen, dass die für die Analytik vorgesehenen Räumlichkeiten nicht mit Analyten aus anderen Proben oder deren Aufarbeitung kontaminiert werden.

7.5.5 Massnahmen

Die grobe Prüfung der Machbarkeit hat gezeigt, dass eine rein räumliche Zusammenlegung des KL, des AUE-Labors und des IWB-Labors durchaus sinnvoll sein könnte und grundsätzlich machbar wäre. Bis Ende 2019 wird eine vertiefte Analyse der Machbarkeit unter Einbezug von Immobilien Basel-Stadt basierend auf konkreten Standortmöglichkeiten und den speziellen Raumanforderungen und unter Angabe der finanziellen Auswirkungen der drei Analyselabore vorgenommen und das weitere Vorgehen ausgearbeitet. Die von IWB verfolgte Option eines Laborpavillons auf dem IWB-Areal in Kleinhüningen würde dabei für das KL nicht in Frage kommen.

8. Analyse in den Departementen

Neben den Schwerpunkten haben die Departemente in ihrem Bereich Aufgabenüberprüfungen durchgeführt. Die Departemente kennen ihren Bereich am besten und wissen, wo Handlungs- und Optimierungsbedarf besteht. Dieses Wissen wurde genutzt. Bei der Auswahl der zu untersuchten Bereiche waren die Departemente frei. Die Departemente konnten auch zu seit der letzten GAP bereits durchgeführten Aufgabenüberprüfungen berichten, um den Grossen Rat umfassend zu informieren. Die Gerichte und die Finanzkontrolle haben auf Einladung des Regierungsrates an der GAP teilgenommen und eigene Aufgabenüberprüfungen durchgeführt.

Der Anzug betreffend Generelle Aufgabenprüfung für Synergien und Effizienzsteigerungen nutzen schlägt sechs Fragestellungen für eine vertiefte Analyse vor. Wie im Anzug vorgeschlagen, wurden die aufgeworfenen Fragestellungen im Rahmen der GAP überprüft. Über die Analyse und die Ergebnisse wird in vorliegendem Kapitel jeweils bei den zuständigen Departementen berichtet (8.4 bis 8.7, 8.13 und 8.32).

Die Departemente, Gerichte und die Finanzkontrolle haben folgende Aufgabenüberprüfungen durchgeführt:

Tabelle 5: Übersicht über die Analysen in den Departementen und den Behörden

Departement	Kapitel	Titel
PD	8.1	Betriebsanalyse des Kunstmuseums
	8.2	Überprüfung der Tourismusstatistik
	8.3	Stakeholderanalyse der Kantons- und Stadtentwicklung
	8.4*	Überprüfung einer Schaffung einer Fachstelle „für alle Fragen der Vielfalt“
	8.5*	Überprüfung einer Aufhebung der Dienststelle „Kantons- und Stadtentwicklung“
	8.6*	Überprüfung eines Verzichts und einer Reduktion von Kommunikationsabteilungen in den Departementen
	8.7*	Überprüfung einer Reduktion von Kampagnen beim Kanton Basel-Stadt
BVD	8.8	Organisations- und Prozessentwicklung der Kantonalen Fachstelle für öffentliche Beschaffungen
	8.9	Einführung der elektronischen Baubewilligung
	8.10	Erneuerung des Fachsystems Leitungskataster und Optimierung der Abläufe
	8.11	Konzessionierung der Plakatierung im öffentlichen Raum
	8.12	Überprüfung des Bewässerungsmanagements für öffentliche Grünflächen
	8.13*	Überprüfung einer Auflösung des Amtes für Mobilität
ED	8.14	Steuerung der Lektionenguthaben für Lehrpersonen
	8.15	Überprüfung der Bildungsgesetzgebung
	8.16	Überprüfung der Mensen an den öffentlichen Schulen
FD	8.17	Make-or-buy in der Immobilienbewirtschaftung
	8.18	Zentralisierung und Digitalisierung der Abrechnung infolge Mutter-schaftsentschädigung
	8.19	Elektronische Datenübermittlung von Absenzdaten infolge Krankheit und Unfall in das Fehlzeitenmanagement des Personalsystems
	8.20	Optimierung des Steuerveranlagungsverfahrens
	8.21	Überprüfung des Prozesses der Grundstückgewinnsteuer
GD	8.22	Überprüfung der Spitalversorgung

	8.23	Überprüfung Alter / Langzeitpflege
	8.24	Überprüfung der ärztlichen Notfalldienste – Fürsorgerische Unterbringung (FU-Dienst)
JSD	8.25	Überprüfung der Prozesse und Ressourcen der Abteilung Logistik der Kantonspolizei
	8.26	Überprüfung der Organisation des Einwohner- und Zivilstandsamts
	8.27	Überprüfung des Stabs des Untersuchungsgefängnisses
	8.28	Überprüfung des Prozesses der Einbürgerung
WSU	8.29	Überprüfung der Situation und des Mitteleinsatzes im Asylbereich
	8.30	Überprüfung der Leistungen im Bereich Erstattung von Krankheitskosten zur Ergänzungsleistung AHV/IV
	8.31	Wirkungsüberprüfung im Bereich Wirtschafts- / Standortförderung
	8.32*	Überprüfung einer Reduktion der Personalmittel in der Abteilung „Lärmschutz“ des Amtes für Umwelt und Energie
Finanzkontrolle	8.33	Dokumentenmanagement bei der Finanzkontrolle
Gerichte	8.34	Gerichtsrat: Projekt Dolmetscherwesen; Überprüfung des Gebührenreglements, Entschädigungsreglements und Finanzreglements
		Appellationsgericht: Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit; Effizienzsteigerungen im Gerichtsschreiberdienst; Prozessoptimierung bei der Kanzlei; Überprüfung des Prozesses des Eintritts neuer Mitarbeitenden
		Sozialversicherungsgericht: Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit; Überprüfung der Unterzeichnungs- und Visumberechtigungen; Verbesserung der Rechtsauskunft
		Zivilgericht: Überprüfung des Weibeldiensts; Überprüfung des Bargeldtransports
		Strafgericht: Überprüfung der Kanzleien
		FU-Gericht und Jugendgericht: Einführung der Software Juris

* Aufgabenüberprüfung aufgrund vom Anzug von Falkenstein und Konsorten

Die Departemente, die Finanzkontrolle und die Gerichte haben insgesamt 34 Aufgabenüberprüfungen durchgeführt. Mit insgesamt 26 Aufgabenüberprüfungen sind pro Departement im Durchschnitt gut vier Analysen durchgeführt worden. Zusätzlich wurden die sechs Themen des Anzuges geprüft. Die Finanzkontrolle hat sich mit einer Aufgabenüberprüfung beteiligt. Die Gerichte haben über ihre Projekte zur Überprüfung und Optimierung ihrer Aufgabenerfüllung Bericht erstattet.

Die Aufgabenüberprüfungen decken ein breites Feld ab. Die Departemente haben Organisationsanalysen durchgeführt, Prozesse und die Leistungserbringung analysiert, die Quantität und Qualität von Aufgaben untersucht, einen Verzicht auf Aufgaben geprüft und zwei make-or-buy Analysen gemacht.

Exemplarisch werden im Folgenden neun Aufgabenüberprüfungen kurz dargestellt:

Das PD hat überprüft, ob die kantonale Tourismusstatistik in der aktuellen Form weitergeführt oder zukünftig auf die Erhebung des Bundes abgestützt werden soll. Im Gegensatz zum Bund erhebt das kantonale Statistische Amt die Daten auf Tagesbasis. Die Daten liegen früher vor. Gespräche mit der lokalen Hotellerie ergaben, dass die kantonale Tourismusstatistik geschätzt wird. Insbesondere sind Analysen zum Gästeaufkommen während ausgewählter Zeiträume wie Messen, Kongressen und Sportevents möglich. Den maximal möglichen Einsparungen von 26'000 Franken steht ein Verlust an statistischen Informationen gegenüber. Die Erhebung der kantonalen Tourismusstatistik wird deshalb wie bisher weitergeführt.

Das BVD hat in einem Projekt den Leitungskataster Basel-Stadt modernisiert. Mit dem neuen Modell konnten die Qualität und Aktualität der Daten sowie die Flächendeckung gesteigert werden. Die Daten können über die Kantonsgrenzen hinaus genutzt werden. Die internen Prozesse sind optimiert worden; Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können flexibler eingesetzt werden. Die Kosten für die beteiligten Werke und Institutionen (IWB, BVB, BVD, Gemeinden Riehen und Bettingen, Swisscom, UPC) sind tiefer.

Das ED hat die kantonale Bildungsgesetzgebung untersucht. Die Analyse hat gezeigt, dass eine klare Systematik auf allen Normstufen nicht mehr erkennbar ist, der Regelungsbestand und die Regelungsdichte zu hoch sind; die Regelungsaktivität bei den Erlassformen unterhalb der Gesetzesstufe zu hoch ist; der Grundsatz, nach dem alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen auf Gesetzesstufe zu regeln sind, nicht durchwegs eingehalten wird; die Regelungssprache teilweise inkohärent und nicht normativ ist; der dichte Gesetzes- und Verordnungsdschungel für alle Beteiligten nicht mehr bzw. kaum noch durchschaubar ist und die Aufgabenerfüllung belastet. Die Bildungsgesetzgebung soll systematisch bereinigt und verbessert werden. Ziel der Rechtsbereinigung und -verbesserung soll sein, das Recht zu verwesentlichen, zu vereinfachen, zu flexibilisieren und die Wirksamkeit zu verbessern.

Das FD hat das Steuerveranlagungsverfahren optimiert. Bis anhin sind die Verfügungen für die Kantonalen Steuern und die direkte Bundessteuer separat verschickt worden. Durch eine Anpassung der Steuersoftware können die Verfügungen der beiden Steuern seit 2018 zusammen verschickt werden. Damit sind Einsparungen beim Druck und Versand in Höhe von jährlich 180'000 Franken verbunden.

Das GD hat das Aufgabenfeld Spitalversorgung und deren Kosten analysiert. Dabei wurde festgestellt, dass der Fallkostenindex tiefer ausfällt als derjenige gemäss der BAK-Studie. Trotzdem hat das GD diverse Massnahmen lanciert, um die Spitalversorgungskosten weiter zu dämpfen oder gar zu senken: Indikationscontrolling bei Hüft- und Knie-Totalendprothesen, ambulant vor stationär (AVOS), Home Treatment, gemeinsame Gesundheitsregion (GGR) bzw. Versorgungsplanung sowie kantonale Vorsorge-Screeningprogramme.

Das JSD hat die Prozesse und Ressourcen in der Abteilung Logistik der Kantonspolizei untersucht und optimiert. Schnittstellen zwischen der Abteilung Logistik der Kantonspolizei und dem Bereich Services sind eliminiert worden. Tätigkeiten, die sowohl bei der Kantonspolizei und im Bereich Services durchgeführt wurden, sind im Bereich Services zentralisiert worden. Eine make-or-buy Analyse hat gezeigt, dass sich eine Auslagerung der Druckerei der Kantonspolizei lohnt. Per Abschluss des Projekts „Kapo 2016“ werden die Druckaufträge extern vergeben.

Das WSU hat die Vergütung der Krankheits- und Behinderungskosten analysiert und angepasst. Dabei wurde insbesondere näher angeschaut inwiefern die Höhe der Vergütung einem Bedarf in der Praxis entspricht und inwiefern der Kanton Basel-Stadt bezüglich der festgelegten Höhe von anderen Kantonen abweicht. Die Analyse hat einen Handlungsbedarf ergeben im Bereich der zahnärztlichen Behandlung mit der Einführung einer jährlichen Vergütungsobergrenze für Zahnbehandlungskosten, im Bereich Hilfe, Pflege und Betreuung zu Hause sowie in Tagesstrukturen mit der Begrenzung des Vergütungstarifs bei hauswirtschaftlichen Leistungen und der Einführung eines Leistungskatalogs; im Bereich der ärztlich angeordneten Bade- und Erholungskuren mit der Einführung einer Vergütungsobergrenze pro Tag; und im Bereich Hilfsmittel mit der Erweiterung der Hilfsmittelliste um Hilfsmittel für Inkontinenz-Schutz. Mit den Anpassungen können jährliche Einsparungen im Bereich von 170'000 Franken realisiert werden.

Die Finanzkontrolle sieht vor, sämtliche Revisionsdokumente zukünftig nur noch elektronisch auszutauschen. Sie setzt eine elektronische Datenablage gemeinsam mit den Prüfmandaten um, womit die Revisionsabläufe effizienter gestaltet und Druckkosten eingespart werden können.

Die Gerichte haben über ihre Projekte zur Überprüfung und Optimierung der Aufgabenerfüllung berichtet. So führen die Gerichte bspw. aufgrund einer Analyse die Kurse für Gerichtsdolmetscherinnen und –dolmetscher nicht mehr selber durch, sondern beteiligen sich an den vom Obergericht des Kantons Zürich organisierten Kursen.

Aus den Analysen haben die Departemente rund 70 Massnahmen abgeleitet und umgesetzt. Tabelle 6 gibt einen Überblick über die getroffenen Massnahmen.

Tabelle 6: Überblick über die Massnahmen aus den Aufgabenüberprüfungen der Departemente

Departement	Aufgabenüberprüfung	Massnahmen
PD	Betriebsanalyse Kunstmuseum Basel	Behebung des strukturellen Defizits
		Besetzung von Stellen und Entlastung der Personalsituation
		Klärung des Leistungsauftrags
		Definition und Dokumentation der Aufbau- und Ablaufstruktur
		Erarbeitung eines Betriebsmodells und diverser Konzepte
	Überprüfung der Tourismusstatistik	Tourismusstatistik wird weitergeführt
		Weiterführung des Aufbaus eines elektronischen Logiernächtemanagements und Prüfung der Anpassung der Datenlieferung
		Verfolgung der Entwicklung auf Bundesebene (Beherbergungsstatistik)
	Stakeholderanalyse der Kantons- und Stadtentwicklung	Analyse der relevanten Handlungsfelder und zentralen Herausforderungen der nächsten 20 Jahre
		Definierung des Aufgabenkatalogs
		Vermehrter Austausch mit den Departementen
	Überprüfung einer Reduktion der Kampagnen beim Kanton Basel-Stadt (Anzug)	Es wird empfohlen, dass der Konferenz der Informationsbeauftragten der Departemente (bestehend aus den sieben Kommunikationsleitenden der Departemente und dem Regierungssprecher) die Aufgabe übertragen wird, gemeinsam mit den fachlich zuständigen Ämtern die Planungen von Kampagnen zu koordinieren und die jeweils geeigneten Evaluationsmethoden zu besprechen. Die Konferenz tagt bereits heute vierteljährlich.
BVD	Organisations- und Prozessentwicklung der Kantonalen Fachstelle für öffentliche Beschaffungen	Organisatorische Massnahmen: Konkretisierung der Funktionen, Anpassung der Stellenbeschreibung, Konkretisierung und Abgrenzung der Aufgaben, Verantwortung und der Kompetenzen, Festlegung von Zweitansprechpersonen
		Prozessorientierte Massnahmen: Abschluss der Implementierung des Geschäftsverwaltungssystems; automatisierte Erstellung der Reporting, Umsetzung des Sitzungsmanagements
	Einführung der elektronischen Baubewilligung	Umsetzung eines digitalen Baubewilligungsverfahrens
	Erneuerung des Fachsystems Leitungskataster und Optimierung der Abläufe	Implementierung des neuen Datenmodells
		Steigerung der Flächendeckung der Daten
		Neuer Verrechnungsschlüssel mit Einsparungen
	Konzessionierung der Plakatierung im öffentlichen Raum	Ausschreibung der Plakatkonzessionierung
	Überprüfung des Bewässerungsmanagements für öffentliche Grünflächen	Durchführen eines Kleinprojekts, um das Potenzial eines automatischen und intelligenten Bewässerungsmanagements zu testen. Test des Systems auf grösseren Flächen mit zwei Pilotprojekten bei positivem Verlauf des Kleinprojekts.
ED	Steuerung der Lektionenguthaben für Lehrpersonen	Anpassung der „Verordnung betreffend die Pflichtlektionenzahl und die Lektionenzuteilung der Lehrpersonen an den vom Kanton geführten Schulen“
	Überprüfung der Bildungsgesetzgebung	Systematische Bereinigung der Bildungsgesetzgebung
	Überprüfung der Mensen an den öffentlichen Schulen in Basel	Sekundarstufe 1: Durchführung jährlicher Betriebschecks
		Sekundarstufe 2: Durchführung einer Analyse mit externer Begleitung zur Prüfung von Effizienzsteigerungen
FD	Make-or-buy in der Immobilienbewirtschaftung	Prüfung einer internen statt externen Bewirtschaftung der Liegenschaften
	Zentralisierung und Digitalisierung der Abrechnung infolge Mutterschaftsentschädigung	Automatische Auszahlung der Mutterschaftsentschädigung ohne manuelle Verbuchung
	Elektronische Datenübermittlung von	Einführung der elektronischen Datenübermittlung aus den

	Absenzdaten infolge Krankheit und Unfall in das Fehlzeitenmanagement des Personalsystems	Zeiterfassungssystemen Harmonisierung, Erhebung und Auswertung der Daten
	Optimierung des Steuerveranlagungsverfahrens	Zeitgleicher Versand der Veranlagungsverfügungen für die kantonale Steuer und die direkte Bundessteuer
	Überprüfung des Prozesses der Grundstückgewinnsteuer	Umsetzung eines elektronischen Liegenschaftsarchivs
GD	Überprüfung der Spitalversorgung	Indikationscontrolling bei Hüft- und Knie-Totalprothesen
		Einführung der Liste „ambulant vor stationär“
		Durchführung des Projekts Home Treatment
	Gemeinsame Gesundheitsregion – Versorgungsplanung im Rahmen des Staatsvertrags	Umsetzung kantonaler Vorsorge-Screeningprogramme
	Überprüfung Alter / Langzeitpflege	Ausbau der ambulanten Angebote im Rahmen der Strategie „ambulant vor stationär“
	Überprüfung der ärztlichen Notfalldienste – Fürsorgerische Unterbringung (FU-Dienst)	Keine grundlegenden Änderungen, organisatorische Massnahmen
JSD	Überprüfung der Prozesse und Ressourcen der Abteilung Logistik der Kantonspolizei	Optimierung der Organisation und der Aufgabenerbringung: Anpassung der Ressourcenverteilung, externe Vergabe der Druckaufträge
	Überprüfung der Organisation des Einwohner- und Zivilstandsamts	Optimierung der Organisation und der Aufgabenerbringung: Neue Organisationsstruktur, Anpassung des Einsatzplans der Schalter, Einführung der Jobrotation, Prozessoptimierung im Bereich Kindsanerkennung
	Organisation Untersuchungsgefängnis	Einführung einer neuen Organisationsstruktur
	Überprüfung des Prozesses der Einbürgerung	Umsetzung von Massnahmen zur Beschleunigung des Prozesses und Optimierung der Aufgabenerbringung: Einführung von Richtfristen, Abbau der Pendenzen, Einführung eines gesamtkantonales Controllings, Harmonisierung der Publikation der Aufnahmeentscheide, Einführung der elektronischen Gesuchreichung, Prüfung des Prozesses der erleichterten Einbürgerung, Anpassung der Referenzauskünfte
WSU	Überprüfung der Situation und des Mitteleinsatzes im Asylbereich	Aufzeigen von möglichen Massnahmen. Kein Handlungsbedarf
	Überprüfung der Leistungen im Bereich Erstattung von Krankheitskosten zur Ergänzungsleistung AHV/IV	Einführung einer Vergütungsobergrenze für Zahnbehandlungskosten von 5'000 Franken pro Jahr
		Begrenzung des Vergütungstarifs und Einführung eines Leistungskatalogs bei hauswirtschaftlichen Leistungen
		Einführung einer Vergütungsobergrenze bei Erholungs- und Badekuren von 170 Franken pro Tag und max. 21 Tagen
	Erweiterung der Hilfsmittelliste um Hilfsmittel für den Inkontinenz-Schutz	
	Wirkungsüberprüfung im Bereich Wirtschafts- / Standortförderung	Massnahmen zur Wirkungssteigerung: Systematische Erfassung der Kundenzufriedenheit nach Events, Ausbau der Unternehmenskontakte, stärkere Nutzung des Swiss Innovation Forum und von Kongressen, Erhöhung der Abonnentenzahl des AWA-Newsletters, Effizienzsteigerung des Kontaktpunktes für Unternehmen
Finanzkontrolle	Dokumentenmanagement bei der Finanzkontrolle	Elektronischer Datenaustausch mit den Prüfmandaten
Gerichte	Gerichtsrat	Teilnahme an den Dolmetscherkursen des Obergerichts des Kantons Zürich anstelle einer Selbstorganisation; Neues Gebührenreglement, Entschädigungsreglement und Finanzreglement
	Appellationsgericht	Neue Informationsplattform; Optimierung der Abläufe und der Arbeitsverteilung in der Kanzlei; Prozessoptimierung des Eintritts neuer Mitarbeitenden
	Sozialversicherungsgericht	Publikation der Urteile im Internet; Beschluss der internen Finanzweisung; Erstellung eines Formular mit beratenden und Auskunft gebenden Institutionen
	Zivilgericht	Überprüfung Weibeldienst; Neugestaltung Bargeldtransport

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

	Strafgericht	Zusammenlegen von Kanzleien
	FU-Gericht und Jugendgericht	Einführung der Software Juris

Im Folgenden werden die Aufgabenüberprüfungen und die daraus resultierenden Massnahmen detailliert beschrieben.

8.1 Betriebsanalyse des Kunstmuseums (PD)

8.1.1 Ausgangslage

Die Museumsstrategie des Regierungsrats⁵ sieht eine Neufestlegung der Leistungsvereinbarung und eine Überprüfung der Globalbudgets vor. Zu diesem Zwecke werden alle staatlichen Museen einer Betriebsanalyse unterzogen. Mit Blick insbesondere auf die Neufestlegung der Leistungsvereinbarung stellen diese Betriebsanalysen eine Aufgabenprüfung dar, da letztlich in den Leistungsvereinbarungen die Aufgaben definiert werden. Da die Analysen prüfen, inwiefern die Ressourcenausstattung der Museen im Verhältnis zum Auftrag adäquat ist, werden vertiefte Überlegungen zur Wirksamkeit sowie zur Effizienz des Ressourceneinsatzes angestellt. Zudem werden Benchmarks zu einzelnen Ertrags- und Kostenelementen durchgeführt. Die Grobanalyse der Betriebsstruktur überprüft die Museen zudem auf ihre Effizienz. Die Betriebsanalysen genügen daher den Anforderungen an eine Aufgabenprüfung im Sinne von § 7 des Finanzhaushaltsgesetzes des Kantons Basel-Stadt.

Beim Kunstmuseum Basel (KMB) kam der Sondereffekt des Erweiterungsbaus des Architekturbüros Christ & Gantenbein hinzu, der mit dem Hauptziel, mehr und umfangreichere Sonder- und Wechselausstellungen zu ermöglichen, verbunden ist. Ein weiteres Ziel, das mit diesem Erweiterungsbau verfolgt wurde, lag darin, die umfangreiche Sammlung des KMB dem Publikum besser zugänglich zu machen. Durch die Inbetriebnahme und der damit einhergehenden Vergrößerung des Museums um einen Drittel sind betriebliche, organisatorische und finanzielle Schwierigkeiten aufgetreten. Diese wurden mit der umgehenden Beauftragung einer vorgezogenen Betriebsanalyse vertieft angeschaut.

Bei der Analyse des KMB, eines der weltweit renommiertesten Kunstmuseen, stand nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund dieser Investition in den Erweiterungsbau, der aufgrund einer entsprechenden mäzenatischen Schenkung errichtet worden ist, grundsätzlich nicht ein Abbau der Leistung, respektive eine Reduktion des Aufgabenumfangs im Vordergrund. Ziel der Analyse war es vielmehr, zu eruieren, inwiefern die Ressourcenausstattung für die Erbringung des aktuellen Leistungsumfangs aufgrund der räumlichen Ausweitung, die eine Ausweitung der Aufgaben des Museums mit sich brachte, adäquat ist oder nicht.

8.1.2 Vorgehen

Als Grundlage der Analyse diente der Auftrag, der sich aus dem Museumsgesetz, der Museumsverordnung sowie dem Leistungsauftrag und der Leistungsvereinbarung ableiten lässt. Eine wichtige Rolle spielte in der Analyse auch die infrastrukturelle Ausgangslage, da die Räumlichkeiten, in denen ein Museum funktionieren muss, ausschlaggebend sind für den Betrieb. Vor diesem Hintergrund hat die Untersuchende KPMG den Betrieb des Kunstmuseums Basel (KMB) im Detail analysiert. Sie hat dabei insbesondere auch einen Fokus auf die Betriebsstruktur und die Organisation als Ganzes gelegt.

8.1.2.1 Personal

Der Personalaufwand betrug 2017 14.2 Mio. Franken und ist mit einem Anteil von 53% an den gesamten Kosten mit Abstand der dominierende Faktor.

2017, dem ersten vollen Betriebsjahr mit dem Erweiterungsbau, konnten die erwarteten Leistungen nur durch den ausserordentlichen Einsatz des eigenen Personals sowie dem Einsetzen von Temporärpersonal mit hohen Kostenfolgen von rund 557'000 Franken (reine Überzeit) resp. 276'000 Franken (Temporäres Personal) erbracht werden. Vergleicht man diese Kosten mit den Lohnkosten vor Sozialabgaben von rund 74'000 Franken für ein Vollzeitäquivalent (FTE) entspricht dies rund 11.2 FTE.

⁵ <https://www.kultur.bs.ch/dam/jcr:32f907e5-a4d5-49a8-9088-ba59e3bb767a/Museumsstrategie%20Basel-Stadt.pdf>

Im Bereich Personal kam im analysierten Zeitraum der Abgang des bisherigen Direktors KMB, der stellvertretenden Direktorin, der kaufmännischen Leitung sowie Schlüsselpersonen in der vorgesetzten Stelle PD (Leitung Kultur sowie Departementsleitung). Dies führte zu einem äusserst kurzfristigen und gleichzeitig umfangreichen Verlust informeller Führungsstrukturen und –informationen.

Generell werden im KMB gemäss der Analyse technische Hilfsmittel zu wenig effizient eingesetzt. Ein Beispiel im Bereich Personal ist, dass dessen Einsatzplanung (insbesondere bei den Mitarbeitenden der Besucherdienste) - mit entsprechend hohem Aufwand - noch manuell geplant wird, obwohl sehr gute Programme auf dem Markt erhältlich sind.

Insgesamt schätzt die KPMG den Personalmangel aufgrund der Analyse auf 18 FTE, was etwa der Hälfte einer betriebsinternen Schätzung von rund 33 FTE entspricht.

8.1.2.2 Organisatorische Grundlagen

Die Analyse kommt zum Schluss, es fehle ein klar strukturiertes und definiertes Betriebskonzept mit Leistungs- und Supportprozessen, und internem Controlling. Diese Lücken in den organisatorischen Grundlagen seien umso schwerwiegender, wenn wie bereits erwähnt, fast die ganze oberste Führung neu besetzt ist. Der Wegfall des informellen Wissens führte zu einem Know-how Verlust. Zudem wurde bei einzelnen Stellenprofilen festgestellt, dass Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung wenig klar definiert sind, sowie Schnittstellen mit anderen Stellen unklar bleiben.

Prozessdokumentationen waren zum Zeitpunkt der Untersuchung nur teilweise (bspw. Sicherheitsdienst, IT) oder nicht vorhanden (Technischer Dienst, Besucherdienst), respektive wurden erst erarbeitet (Exhibitions & Collections). Die Maturität der Prozessbeschreibungen des KMB wurde von der KPMG im Vergleich zu Industriebetrieben oder auch verwaltungsnahen Betrieben als unterdurchschnittlich beurteilt.

Auch die Prozesse für Kooperationsverträge, Leihverkehr, Erwerbungen sowie Budgetierung sind aus Sicht KPMG unzureichend, da diese teilweise fehlerhaft und/oder unvollständig sind und überarbeitet werden müssen.

KPMG hat zudem festgestellt, dass der künstlerische und der betriebliche Bereich nur schwach verzahnt sind und kaum finanzielle Führung aufweisen. Die unzureichende Kommunikation und fehlende Prozessführung (Budgetierung, etc.) führe dazu, dass beispielsweise vor Ausstellungsbeginn häufig improvisiert werden muss, was mit hohen Kosten verbunden ist. So fehlt beispielsweise ein geregelter Prozess zur Planung und Produktion einer Sonderausstellung. Sonderausstellungen sind teuer, komplex und erfordern eine enge und klar definierte Kollaboration der beiden Bereiche.

Zudem fehlt es auch gemäss der Analyse auch in der Nutzung von Synergien mit anderen Dienststellen des Kantons beispielsweise bei informatikgestützten Projektmanagementsystemen (welche die oben erwähnten Prozesse unterstützen könnten), welche Standardprozesse wie „Ausstellungsplanung“ u.ä. in angemessener Weise unterstützt und damit die Mitarbeitenden entsprechend führen und entlasten.

Die aktuell wahrgenommenen internen Controllingaufgaben sind lediglich auf die Bedürfnisse des Museums als Dienststelle des Kantons ausgerichtet. Noch fehlt es jedoch an einem museumsinternen Reporting, das eine realistische Ressourcenplanung zuliesse. Das heute bestehende System werde nur mit grossem zusätzlichem Aufwand betrieben und binde damit im kaufmännischen Bereich unnötig viele Ressourcen. Ähnliches wurde auch für die Finanzprozesse festgestellt. Zudem scheint auch die Zusammenarbeit zwischen künstlerischem und kaufmännischem Bereich noch zu wenig ausgeprägt, so dass die Qualität der Prognosen bezüglich einer optimalen Ressourcenplanung noch Steigerungspotenzial aufweist.

Als positive Ausnahme hat die KPMG die Tätigkeitsdokumentation des Besucherdienstes identifiziert. Es sind zudem in diversen Bereichen Dokumentationen für die Erleichterung des Tagesgeschäfts, von Absenzen und als Erleichterung bei Neueintritten in eigener Verantwortung angegangen und erstellt worden. Es fehlt aber an einer einheitlichen Struktur und der Einbettung in das übergeordnete System.

8.1.2.3 Infrastruktur

Die starke Zunahme der Gesamtfläche des Museums, der neuen Aufbewahrung der Sammlung (Depot Hauptbau ausser Betrieb), neuer, teils innovativer Haustechnik sowie schlicht deutlich längerer Wege, hat die Betriebsabläufe stark verändert und personalintensiver gestaltet. Der Neubau hat alleine schon auf dieser infrastrukturellen Ebene einen substanziellen Veränderungsprozess für den gesamten Museumsbetriebs ausgelöst.

8.1.3 Ergebnisse

Die wichtigsten Ergebnisse aus dieser Aufgabenüberprüfung sind:

1. Das KMB erbringt trotz widriger Bedingungen eine qualitativ und quantitativ sehr hohe Leistung, die zusätzlichen mit dem Erweiterungsbau definierten Ziele konnten bisher erreicht werden.
2. Die Aufbau- und Ablauforganisation basierte auf vielen informellen Strukturen mit wenig dokumentierten Prozessen. Durch den umfassenden Führungswechsel in diversen Schlüsselpositionen funktionierte die informelle Führungsstruktur nur noch ungenügend.
3. Es konnten klare personelle Unterdotierungen identifiziert werden, aber auch organisatorische Mängel, deren Behebung durch Organisationsveränderungen und nicht durch Ressourcenerhöhungen erreicht werden kann.
4. KPMG schätzt den zusätzlichen Personalbedarf gegenüber dem Ist-Bestand per 28.02.2018 auf Basis der Interviews und der Erfahrung aus anderen Projekten auf rund 18 FTE.

8.1.4 Massnahmen

1. Behebung des strukturellen Defizits (ist mit der Erhöhung des Globalbudgets ab 2019 durch den Grossen Rat erfolgt)
2. Personalsituation: Besetzung von Stellen und Entlastung der sehr angespannten Personalsituation in diversen Bereichen
3. Klärung des Leistungsauftrags (in Arbeit, insbesondere im Hinblick auf das angestrebte 4-Jahres-Globalbudget)
4. Definition und Dokumentation der Aufbau- und Ablaufstruktur (→neue Organisationsstruktur: Seit März 2019 neue Geschäftsleitungsstruktur mit einer aus fünf Personen bestehenden Geschäftsleitung, ist ab 1.11.2019 vollständig besetzt; neue Zuordnung der Abteilungen und bessere Verknüpfung der künstlerischen und administrativen Leitung, dadurch Verkleinerung der Führungsspanne der Direktion ist umgesetzt)
5. Prozesse: Erarbeitung eines Betriebsmodells und diverser Konzepte (Sicherheitskonzept ist überprüft und überarbeitet, Prozess Ausstellungen wurde eingeführt und wird gelebt, Konzept Pflichten, Aufgaben und Verhaltensregeln Besucherdienst ist umgesetzt, Neukonzeption Shop wurde benutzerorientiert angepasst, Dienstleistungskonzept ist in Erarbeitung)
6. Einführung eines Führungscockpits und eines Controllings (internes Berichtswesen: IKS wurde umgesetzt und wird gelebt; monatliches Führungscockpit mit den relevanten Steuerungsgrössen für die Erreichbarkeit der finanziellen Vorgaben ist eingeführt)
7. Begleitung des Change Managements (erfolgt)
8. Realisierung Umsatzpotenzial (im Rahmen der Sanierung des Hauptbaus) sowie laufende Optimierung (laufend)

Der zusammenfassende Schlussbericht der Betriebsanalyse KMB ist auf der Website der Abteilung Kultur unter [Dienststellen/Museen](#) abrufbar.

8.2 Überprüfung der Tourismusstatistik (PD)

8.2.1 Ausgangslage

Die Tourismusstatistik ist eine Primärerhebung, die das Statistische Amt monatlich durchführt. Ein Teil ist vom Bund vorgegeben und ein Teil, der über die Bundesvorgaben hinausgeht, ist durch das kantonale Statistikgesetz, die Verordnung und das durch den Regierungsrat beschlossene Statistikprogramm gegeben. Im Wesentlichen handelt es sich um eine Erhebung zum Gästeaufkommen und den Logiernächten, welche auf Bundesebene unter dem Begriff Beherbergungsstatistik (HESTA) läuft. Das Besondere an der HESTA bzw. Tourismusstatistik ist, dass nur die Kantone Basel-Stadt und Appenzell Innerrhoden diese selber durchführen und die Daten ans Bundesamt für Statistik (BFS) liefern. Für alle anderen Kantone erhebt das BFS die Ankünfte und Logiernächte in den Hotelbetrieben direkt. Aufgrund der mittelfristig anstehenden Veränderungen im Prozess der Datenerhebung (E-Meldewesen Tourismus) und aufgeworfenen Fragen zur Publikationsfrequenz wurde diese Aufgabe im Rahmen der GAP nun überprüft.

Folgende Daten erhebt das Statistische Amt jeden Monat bei allen Hotelbetrieben im Kanton Basel-Stadt: Ankünfte und Logiernächte nach Wohnsitz der Gäste pro Tag; Öffnungszeiten der Betriebe; Anzahl vorhandener Zimmer; Anzahl vorhandener Betten; Anzahl verfügbarer Zimmer; Anzahl verfügbaren Betten; Zimmernächte pro Tag; Durchschnittlicher Übernachtungspreis.

Aufgrund der Tagesgenauigkeit der Daten von Basel-Stadt können im Gegensatz zum Bund Auswertungen über Wochentage und Wochenenden, aber auch über spezifische Zeiträume wie z.B. Messen, Kongresse, Sport-Events gemacht werden. Das Statistische Amt publiziert die Daten der kantonalen Tourismusstatistik jeweils in den ersten drei Wochen des Folgemonats, während die regionalisierten Schweizer Daten 25 Werktage nach Erhebungsende, also ca. zwei Monate nach Monatsende durch den Bund veröffentlicht werden.

Aufgrund der Analyse sollte Klarheit geschaffen werden, ob weiterhin eine kantonale Tourismusstatistik erstellt oder ob der Kanton künftig auf die inhaltlich reduzierte Bundesversion abstützen soll. Möglich wäre auch noch die inhaltlich reduzierte Bundesversion, jedoch durchgeführt vom Statistischen Amt. Dabei könnte durch die Plausibilisierung vor Ort wohl eine bessere Qualität der Daten erreicht werden. Bei allen drei Varianten muss ausserdem die Frage nach der Publikationshäufigkeit geklärt werden.

8.2.2 Vorgehen

Es wurde eine Erhebung über strukturierte Interviews mit repräsentativen (bei den Hotels) und wichtigen Nutzenden der Statistik durchgeführt.

8.2.3 Analyse

In die Analyse fliessen die Erkenntnisse aus den Gesprächen inkl. die Beurteilung der aktuellen Situation bei der Beherbergungsstatistik des Bundes und beim kantonalen Projekt für ein elektronisches Logiernächtemanagement sowie eine Aufwandbetrachtung für die Arbeiten des Statistischen Amtes ein.

8.2.3.1 Erkenntnisse aus den Gesprächen

Allgemein sind die befragten Nutzerinnen und Nutzer der Tourismusstatistik zufrieden mit dem jetzigen Inhalt und schätzen die Möglichkeiten sehr, welche tagesgenaue Daten in der Analyse bieten. Teilweise wünschen sich die Interviewpartnerinnen und -partner einen Ausbau der Statistik; insbesondere Angaben zu den Reisemotiven wurden wiederholt als wichtig und wünschenswert erwähnt, ebenso solche zur Wertschöpfung, die der Tourismus generiert. Ebenfalls interessiert wären insbesondere die Verwaltungsstellen an Statistiken zum Tages- und Kulturtourismus – Angaben dazu fehlen bis heute vollständig – und zu Vergleichswerten von anderen europäischen und schweizerischen Städten.

Mittelfristig könnte sich der Aufwand für die Betriebe aufgrund des kantonalen Projekts für ein elektronisches Logiernächtemanagement weiter verringern. Für die Befragten ist es wichtig, dass das Statistische Amt im Vergleich zum Bundesamt für Statistik über mehr lokales Wissen verfügt, welches aus Sicht der Nutzer zu einer höheren Qualität der Statistik führt. Begrüsst wird ebenfalls, dass durch die Erstellung der Statistik durch das Statistische Amt die Ergebnisse wesentlich früher vorliegen, als die Bundesdaten. Gewünscht würde teilweise sogar eine noch schnellere Bereitstellung, werden doch die Daten von den Akteuren als umso wertvoller und nützlicher erachtet, je aktueller sie sind.

Gemäss den befragten Akteuren ist für eine Messe- und Kongressstadt wie Basel die Aufteilung der Logiernächte auf Werktage und Wochenende und die Informationen über die Auslastung je nach Event wichtig. Die Häufigkeit der Anfragen aus der Öffentlichkeit nach der Auslastung während bestimmten Events (Fasnacht, Basel World) zeigt die Relevanz der Tageswerte. Auch wenn die Lieferung der täglichen Daten mit mehr Rückfragen verbunden ist als es wohl bei Monatstotalen der Fall wäre, bevorzugt die Mehrheit der befragten Hotelbetriebe sowie Basel Tourismus die Erhebung der täglichen Werte. Der Nutzen der Tageswerte wird von den Befragten demnach höher eingestuft als der Aufwand für die Erhebung.

Die Tageswerte, die monatliche Publikation der Ergebnisse auf dem Internet und die kurzen Publikationsfristen sind gemäss der Mehrheit der befragten Akteure wichtig und sollen deshalb beibehalten werden. Eine Änderung bei der Tourismusstatistik insbesondere eine Reduktion der Inhalte, ist somit aus Sicht der Anspruchsgruppen gar nicht erstrebenswert.

8.2.3.2 Aktuelle Entwicklung der Beherbergungsstatistik des Bundes

Das Bundesamt für Statistik hat Ende 2018 zusammen mit den Mitgliedern der Projektoberleitung der Beherbergungsstatistik (POL-HESTA) ein Projekt zur Automatisierung der Datenerhebung für die Beherbergungsstatistik (HESTA) initiiert und plant eine Evaluation der Bedürfnisse bei Datenlieferanten und -nutzern. Bereits sind erste Diskussionen im Gang, ob allenfalls wieder Tageswerte erhoben werden sollen. Ziel des Projektes ist es, die HESTA-Daten effizienter zu produzieren, mehr Informationen zu erheben, die Befragten zu entlasten und wenn möglich einen positiven Effekt auf die Kosten der HESTA zu erzielen. Erste Vorarbeiten sind für die Jahre 2019-2020 geplant. Aufgrund der komplexen Struktur der PPP kann nicht abgeschätzt werden, wann genau Entscheide vorliegen.

8.2.3.3 Projekt elektronisches Logiernächtemanagement

Das Amt für Wirtschaft und Arbeit, die Fahndung der Kantonspolizei Basel-Stadt und das Statistische Amt sind Bezüger von Daten aus den Hotelbetrieben. Aktuell ist es so, dass die Betriebe unterschiedliche Daten an die drei Dienststellen schicken müssen. Ziel des Projektes ist es, dass die Hotelbetriebe die Daten nicht mehr an die drei Dienststellen einzeln liefern müssen, sondern diese durch die elektronische Meldung der Daten gleichzeitig für alle beziehenden Stellen generiert werden können. Aufgrund des aktuellen Bearbeitungsstandes (ein Bericht an den Regierungsrat ist in Vorbereitung) kann noch nicht abgeschätzt werden, welche Auswirkungen und Möglichkeiten für die Tourismusstatistik aus dem Projekt erwachsen.

8.2.4 Ergebnisse

Es lassen sich gestützt auf die Evaluation folgende Punkte festhalten:

- Die aktuelle kantonale Tourismusstatistik wie sie das Statistische Amt erstellt und publiziert entspricht den Bedürfnissen der Hauptnutzerinnen und -nutzer weitestgehend. Eine Reduktion der Inhalte wird nicht gewünscht, eher sogar ein Ausbau (u.a. Reisemotiv, Wertschöpfung). Die Resultate sollten keinesfalls später als bei der jetzigen Lösung zu Verfügung stehen und die Daten sollten taggenaue Auswertungen ermöglichen.
- Die maximale Einsparung bei einem vollständigen Wechsel auf die durch den Bund durchgeführte HESTA beträgt 26'000 Franken (vgl. Anhang 1), dies bei einer markanten qualitativen Einbusse sowohl bei den Inhalten als auch der zeitlichen Verfügbarkeit. Beides sind Punkte,

die den Hauptnutzerinnen und -nutzern, die zu einem grossen Teil auch Datenlieferanten sind, sehr wichtig sind.

- Die Entwicklung der Beherbergungsstatistik des Bundes muss verfolgt werden. Aktuell ist dort tendenziell eher von einem Ausbau der Statistik auszugehen. In Diskussion stehen die Erhebung von Tageswerten anstelle der Monatswerte sowie die Erhebung der Reisemotive.
- Wenn das kantonale Projekt eines elektronischen Logiernächtemanagements operativ ist, kann geprüft werden, ob Anpassungen bei der Tourismusstatistik (einfachere Datenlieferung, mehr Informationen) gemacht werden können.
- Auch bei den beiden HESTA-Varianten mit reduziertem Inhalt fallen beim Statistischen Amt Kosten an, müssen doch genauso wie bisher die Daten – dann einfach die regionalisierte Bundesdaten – in das Datawarehouse eingespiessen und anschliessend aufbereitet, analysiert und gepflegt werden sowie die monatlichen und jährlichen Produkte erstellt werden (Tabellen, Grafiken, Analysen und Lesehilfen). Ausserdem steigt der Koordinationsaufwand mit dem Bund.
- Ein Wechsel auf eine der beiden HESTA-Varianten würde bedeuten, dass die fast 90 jährigen kantonalen Zeitreihen nicht mehr auf dem bisherigen Detaillierungsgrad weitergeführt werden könnten und entsprechend retrospektive Auswertungen über die Zeit ebenfalls nicht mehr im bisherigen Rahmen möglich wären.
- Betreffend die Frequenz der Veröffentlichung der Resultate kann aufgrund der betrieblichen Erfahrung gesagt werden, dass der Aufwand für die Erstellung steigt, wenn nur über das Quartalsergebnis berichtet wird. Eine Ableitung von Interpretationen für die Nutzerinnen und Nutzer würde so schwieriger. Mit Sicherheit würden die Zahl der Anfragen und damit auch aufwändige Ad-hoc-Auswertungen zunehmen. Ausserdem wären das Transparenz- und das Aktualitätsprinzip gemäss Charta der öffentlichen Statistik tangiert.

8.2.5 Massnahmen

1. Aufgrund einer maximalen Einsparung von 26'000 Franken die einem unerwünschten grossen Verlust an statistischer Information in einem für den Kanton wichtigen Wirtschaftsbereich gegenübersteht wird an der kantonalen Tourismusstatistik festgehalten.
2. Das Projekt zum Aufbau eines elektronisches Logiernächtemanagements wird weiter verfolgt und Anpassungen der kantonalen Tourismusstatistik Datenlieferung im Zusammenspiel mit den anderen beiden Datenbeziehenden Dienststellen werden geprüft, die den administrativen Aufwand der reduzieren können.
3. Die Entwicklungen bei der Beherbergungsstatistik (HESTA) des Bundes werden laufend beobachtet. Sobald sich der Nutzen aus dieser Statistik aus Sicht der kantonalen Nutzer der Tourismusstatistik derart erhöht, dass sich der Aufwand einer kantonalen Statistik nicht mehr rechtfertigt, wird deren Ablösung projektiert.

ANHANG 1: Kostenschätzungen in den 3 geprüften Varianten

In der folgenden Tabelle werden die jährlichen Kosten für die Erstellung der Tourismusstatistik für die Variante 1, Variante 2 und Variante 3 dargestellt.

	Variante 1	Variante 2 *	Variante 3*
	Kantonale Tourismusstatistik wie bisher	Bundesstatistik Erhebung durch Bund	Bundesstatistik Erhebung durch StatA
	Statistik basierend auf Tageswerten, publikationsreif 3 Wochen	Inhaltlich auf Monatsdaten reduziert, publikationsreif gut 2 Monate nach	Inhaltlich auf Monatsdaten reduziert, publikationsreif 3 Wochen nach

	nach Monatsende	Monatsende	Monatsende
Personalkosten Statistisches Amt Basel-Stadt	40'000 Fr.	5'000 Fr.	30'000 Fr.
Zahlungen für HESTA durch Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt	4'500 Fr.	9'000 Fr.	4'500 Fr.
Zahlungen für HESTA durch Basel Tourismus	4'500 Fr.	9'000 Fr.	4'500 Fr.
	49'000 Fr.	23'000 Fr.	39'000 Fr.

* Geschätzt

ANHANG 2: Befragte Stakeholder

- Bundesamt für Statistik, Sektion Tourismusstatistik
- Präsidiatdepartement Basel-Stadt, Abteilung Standortmarketing und Aussenbeziehungen
- Präsidiatdepartement Basel-Stadt, Abteilung Kultur
- Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt, Amt für Wirtschaft und Arbeit
- Direktor Basel Tourismus
- Präsident Basler Hotelier-Verein
- Hotel Les Trois Rois
- Hotel Gaia
- Apaliving
- Ibis Styles
- Jugendherberge Basel

8.3 Stakeholder-Analyse der Kantons- und Stadtentwicklung (PD)

8.3.1 Ausgangslage

Die Abteilung Kantons- und Stadtentwicklung (KSTE) wurde vor zehn Jahren im Rahmen einer Verfassungs- und damit verbundenen Verwaltungsreform neu gebildet. Die der neuen Abteilung zugewiesenen Aufgaben wurden zuvor teilweise bereits durch andere Stellen in der Verwaltung wahrgenommen. Die KSTE bearbeitet mehrheitlich Querschnittsthemen und agiert vernetzend zwischen verschiedenen Departementen und ihren Abteilungen, um eine integrale Stadt- und Lebensraumentwicklung zu ermöglichen. Die Themenentwicklung der Abteilung war und ist dynamisch, das Aufgaben- und Themenspektrum hat sich im Laufe der Zeit verändert.

Die rund 18 Vollzeitstellen der KSTE verteilen sich auf vier Fachstellen: Grundlagen und Strategien, Stadtteilentwicklung, Wohnraumentwicklung sowie Diversität und Integration. Die Abteilung KSTE ist in einer Stab-Linien-Organisation gegliedert.

Mittels einer internen Stakeholder-Analyse wurden die Erfahrungen und Bedürfnisse der Partnerinnen und Partner der KSTE innerhalb der Verwaltung eruiert. Gestützt auf die Ergebnisse soll die bisherige Zusammenarbeit analysiert und weiterentwickelt werden.

Der Begriff Stakeholder (Interessenträger) bezeichnet dabei diejenigen Personen und Institutionen, die auf die Organisationseinheit Einfluss nehmen oder davon beeinflusst werden.

In der Folge wurde an der Hochschule für Angewandte Psychologie der Fachhochschule Nordwestschweiz eine studentische Bachelor-Projektarbeit unter der Leitung von Prof. Dr. Oliver Strohm zum Thema **Wahrnehmung der KSTE aus Sicht der internen Stakeholder und deren Erwartungen an die KSTE** realisiert. Das Ziel der Untersuchung war es, Hinweise und Informationen zur Wahrnehmung der KSTE und der an sie gestellten Erwartungen zur verwaltungsinternen Zusammenarbeit zu erhalten.

Im Vordergrund standen insbesondere die folgenden Fragestellungen:

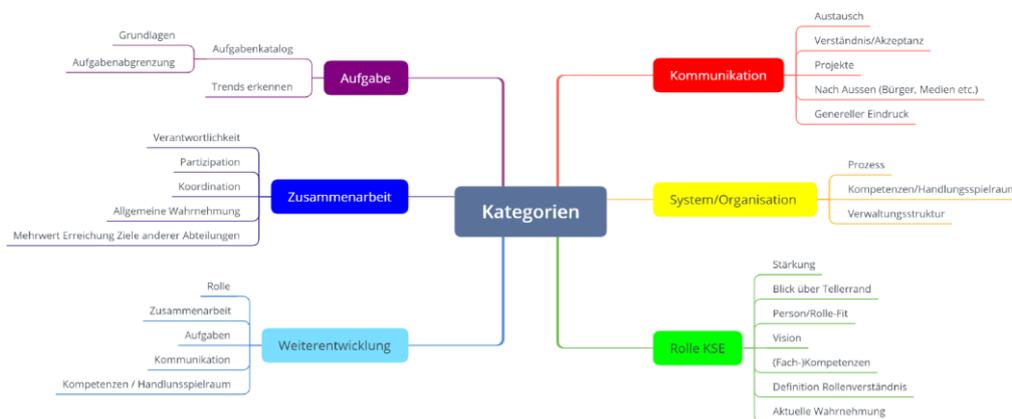
- Wie wird die KSTE in ihrer Funktion, Rolle und mit ihren Aufgaben wahrgenommen?
- Inwiefern decken die Produkte, Dienstleistungen und Outputs der KSTE die Bedürfnisse der internen Stakeholder ab?
- Wie wird die Zusammenarbeit mit der KSTE intern erlebt? Was ist positiv, was ist kritisch?
- Was sollte die KSTE in jedem Fall beibehalten? Was sollte die KSTE verändern?

8.3.2 Vorgehen

Die der Stakeholder-Analyse zugrundeliegenden Daten wurden mittels 16 standardisierter, leitfadengestützter Interviews sowie skaliert erheben. Die potenziellen Interviewpartnerinnen und -partner wurden aus denjenigen Teilbereichen der Departemente der Kantonsverwaltung ausgewählt, die als Stakeholder identifiziert wurden. Die Teilnehmenden setzten sich aus sechs Vertreter/innen aus dem Bau- und Verkehrsdepartement (BVD), je drei Vertreter/innen aus dem Finanzdepartement (FD) und dem Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt (WSU) sowie je zwei Vertreter/innen des Erziehungsdepartementes (ED) und des Justiz- und Sicherheitsdepartementes (JSD) zusammen. Die Interviews fanden im Zeitraum vom 13. November 2018 bis zum 7. Dezember 2018 statt.

Gemäss dem aus den Interviews gewonnenen Datenmaterial wurden in der Folge sechs Hauptkategorien mit jeweiligen Subkategorien gebildet, die in einem induktiv-deduktiven Verfahren herausgearbeitet worden waren:

Kategoriensystem



In der Folge wurde eine kategorienbasierte Auswertung des Datenmaterials vorgenommen. Die Analyse wurde in nachfolgende drei Schritte unterteilt und durchgeführt:

- Kategorienbasierte Auswertung der Subkategorien;
- Zusammenhänge der Subkategorien innerhalb der Hauptkategorie;
- Zusammenhänge der Hauptkategorien untereinander.

8.3.3 Ergebnisse

8.3.3.1 Rolle

Die KSTE wird als Abteilung beschrieben, deren Hauptaufgabe eine koordinierende und vernetzende Rolle ist. Sie ist eine Partnerin für Arbeitsgruppen, greift politische Themen auf und ist nah am Puls der Einwohnerinnen und Einwohner. Der ganzheitliche Blick auf Themen, den sie mitbringt, wird geschätzt. Als Einwohnende und Medien nimmt man die KSTE zwar wahr, weiss aber nicht genau, wer sie ist. Die Effizienz unter der jetzigen Leitung hat sich verbessert, die Arbeit der KSTE wird aber immer noch als zu bürokratisch und zum Teil langwierig wahrgenommen. Die Interviewpartnerinnen und -partner wünschen sich, dass die KSTE wahrnehmbarer und selbstbewusster wird und sie soll ihre departements- und amtsübergreifenden Gedanken beibehalten. Der Abteilungsleiter als Person wird gut wahrgenommen, er ist kommunikativ, kooperativ sowie ein engagierter Ansprechpartner. Die Legislaturplanungsunterstützung durch die KSTE wird als hervorragend eingeschätzt, weiter sollte die KSTE in ihren Visionen bürgernah sein und die Interessen der Einwohnerinnen und Einwohner vertreten.

8.3.3.2 Aufgaben

Die KSTE hat vielfältige Aufgaben und ein breites Aufgabengebiet. Es bestehen gewisse Unklarheiten bei der Zuständigkeit sowie der Aufgabenabgrenzung. Die KSTE soll verstärkt (Mega-)Trends erkennen und Langzeitprognosen aufstellen. Die Interviewpartnerinnen und -partner merkten an, dass die KSTE die Grundlagen teilweise kompliziert erarbeitet. Sie soll diese in vereinfachter Form kommunizieren und die strategische Stossrichtung vorgeben.

8.3.3.3 Kommunikation

Die Kommunikation mit der KSTE wird als sehr positiv, direkt, unkompliziert und persönlich beschrieben. Die Zuständigkeiten sollten jedoch klarer kommuniziert werden, da die Verantwortlichkeiten nicht immer klar geregelt sind. Der Austausch mit der KSTE ist angemessen, sachlich, kollegial und funktioniert gut. Der Austausch auf Ebene Leitung ist gut. Von den Stakeholdern wird mehr Transparenz über die Hintergründe von Entscheidungen gewünscht, wodurch mehr Verständnis geschaffen werden kann. Das Ausdiskutieren von Zielkonflikten wird geschätzt.

8.3.3.4 Zusammenarbeit

Grundsätzlich wird die Zusammenarbeit mit der KSTE positiv wahrgenommen. Sie arbeitet effizient, offen, transparent, unkompliziert und auf Augenhöhe. Die KSTE bietet bei verschiedenen Themen und Dossiers einen Mehrwert. Insbesondere die Departemente und Dienststellen, die an Querschnittsthemen beteiligt sind, sind im Sinne einer integralen Sichtweise und Bearbeitung auf die Ressourcen und Kompetenzen der KSTE angewiesen.

8.3.3.5 System/Organisation

Es bestehen Schnittmengen in den Aufgaben und der Themenbearbeitung, die zu Doppelspurigkeiten zwischen der KSTE und anderen Departementen führen können. Es stellt sich zudem die Frage, inwiefern die KSTE in operative departementale Themen eingebunden werden soll. Die KSTE und das PD werden in der Wahrnehmung der Stakeholder häufig vermischt und es scheint schwierig, diese voneinander getrennt zu betrachten. Bei der Kommunikation wurde die eher defensive Haltung des PD erwähnt, die auch auf die KSTE abfährt.

8.3.3.6 Zusammenfassung der Empfehlungen

Aus den Befragungen der Stakeholder ergeben sich folgende Handlungsempfehlungen: Die KSTE sollte im Sinne der langfristigen Ausrichtung und Orientierung Lösungsansätze im Sinne übergeordneter strategischer Ziele für Basel-Stadt entwickeln, ihre Aufgaben und Angebote klar kommunizieren, damit sie für alle ihre internen Stakeholder einen noch grösseren Mehrwert bieten kann. Weiter hat die KSTE noch Verbesserungspotential im Bereich der Information und Kommunikation.

8.3.4 Massnahmen

Aus der Analyse und den Empfehlungen der Studienautor/-innen konnten verschiedene Massnahmen bereits umgesetzt werden. Weitere Massnahmen wurden zudem zur Umsetzung beschlossen:

Langfristige Entwicklungsperspektiven

Die KSTE benennt im Sinne der langfristigen Ausrichtung und Orientierung die relevanten Handlungsfelder und zentralen Herausforderungen, die in den nächsten zwanzig Jahren auf Basel-Stadt zukommen. Sie zeigt mögliche Lösungsansätze auf. Zudem greift sie wichtige Trends und Treiber der wirtschaftlichen, sozialen und räumlichen Stadtentwicklung auf.

Aufgabenkatalog KSTE

Im Rahmen des fortlaufenden Strategieprozesses werden die aktuellen Aufgaben und zukünftigen Zielsetzungen definiert, um das Profil der KSTE zu schärfen und fassbar zu machen. Das neue Profil wird den Departementen vorgestellt und für alle (internen und externen) Stakeholder transparent kommuniziert.

Vermehrter Austausch mit den Departementen

Mittels regelmässiger Austauschtermine mit Schlüsselpersonen anderer Departemente wird der Kontakt mit diesen strukturierter und direkter gestaltet. Damit sollen der Informationsfluss in beide Richtungen besser gewährleistet und somit auch das mögliche Potenzial der Zusammenarbeit frühzeitig erkannt werden.

8.4 Überprüfung einer Schaffung einer Fachstelle „für alle Fragen der Vielfalt“ (Anzug)

8.4.1 Ausgangslage

Mit Beschluss vom 16. Januar 2019 hat der Grosse Rat den Anzug Patricia von Falkenstein und Konsorten betreffend „Generelle Aufgabenüberprüfung“ für Synergien und Effizienzsteigerungen nutzen“ dem Regierungsrat überwiesen. Die Anzugstellenden bitten den Regierungsrat im Rahmen der GAP sechs Synergien und Reorganisationen zu prüfen und dem Grossen Rat das Ergebnis der Prüfung begründet mitzuteilen. Als erste Massnahme schlagen sie die Prüfung einer Schaffung einer Fachstelle „für alle Fragen der Vielfalt“ vor:

1. Schaffung einer Fachstelle "für alle Fragen der Vielfalt"

Das Gleichstellungsbüro und die Fachstelle Diversität und Integration sollen zusammengelegt werden. Es ist nicht erforderlich, für jede Zielgruppe eine eigene Fachstelle einzurichten. Das entsprechende Knowhow soll in einer neuen Fachstelle gebündelt werden. Die Regelstrukturen müssen bereit sein, für alle kompetent zu sein. Geschlecht, Herkunft, Alter, sexuelle Orientierung etc. sind normale Teile der Vielfalt und gehören zur Gesellschaft – also soll eine (einzige) Stelle darauf achten.

Zu diesem Vorschlag berichten wir nachfolgend.

8.4.2 Vorgehen

Zur Bearbeitung des ersten Vorschlags des Anzugs von Falkenstein und Konsorten wurde eine Arbeitsgruppe aus der Abteilung Gleichstellung von Männern und Frauen (GFM) und aus der Fachstelle Diversität und Integration (D+I) der Kantons- und Stadtentwicklung gebildet. Ziel der Arbeitsgruppe war es, festzustellen, wo bei ihrer jeweiligen Ausrichtung und Aufgaben thematische Synergien vorliegen, um gemeinsam eine Fachstelle „für alle Fragen der Vielfalt“ anstreben zu können. Die Ergebnisse der Analyse sind nachfolgend aufgeführt.

8.4.3 Analyse

Die Überprüfung der Ausrichtung und Aufgaben der Abteilung Gleichstellung von Frauen und Männern sowie der Fachstelle Diversität und Integration führten zu nachfolgender Beurteilung:

8.4.3.1 Ausrichtung und Aufgaben der Abteilung Gleichstellung von Frauen und Männern

Rechtliche Grundlage der Abteilung Gleichstellung von Frauen und Männern (GFM) ist das «Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann» sowie die «Verordnung betreffend die Abteilung Gleichstellung von Frauen und Männern und die Gleichstellungskommission Basel Stadt» basierend auf Art. 8 Abs. 3 der Bundesverfassung (BV) und § 9 der Kantonsverfassung (KV).

Die GFM setzt sich für die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Lebensbereichen ein. Hierfür entwickelt sie gleichstellungsfördernde Massnahmen und Projekte, überprüft kantonale Erlasse und Massnahmen auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 8 Abs. 2 der BV und § 9 der KV, fördert den Miteinbezug der Gleichstellungsperspektive in alle Politikbereiche der Verwaltung, berät Private und Institutionen ausserhalb der Verwaltung in gleichstellungsrelevanten Fragen, leistet die ihr sachdienlich erscheinende Öffentlichkeitsarbeit und steht in Gerichts- und Verwaltungsverfahren zur Erstellung von Expertisen zur Verfügung.

Gleichstellung ist ein politisches Querschnittsthema, das im gesamten Lebensverlauf von Frauen und Männern relevant ist. Die Komplexität erfordert spezialisiertes Fachwissen sowie die Kooperation mit Verwaltungseinheiten unterschiedlicher Departemente.

Geschlecht ist auch heute noch eine dominante Strukturkategorie in unserer Gesellschaft. Die Verankerung von Gleichstellung für Frauen und Männer innerhalb einer eigenen Abteilung setzt ein wichtiges gesellschaftspolitisches Zeichen für die Beseitigung von geschlechtsspezifischen Diskriminierungen. Eine «Fachstelle für Fragen der Vielfalt» birgt das Risiko, dass die Gleichstellungs-

thematik und die damit zusammenhängenden gesellschaftlichen Machtverhältnisse in den Hintergrund treten.

8.4.3.2 Ausrichtung und Aufgaben der Fachstelle Diversität und Integration

Der Kanton sorgt für die Chancengleichheit und Integration (§ 15 Abs. 3 KV). Die Fachstelle Diversität und Integration hat gemäss § 2 Integrationsverordnung den Auftrag, die kantonale Integrationspolitik zu koordinieren, umzusetzen und die nötigen Planungs- und Entscheidungsgrundlagen zu erarbeiten. Sie ist zudem Ansprechstelle gegenüber den Bundesbehörden im Sinne von § 8 Abs. 3 Integrationsgesetz. Im Kantonalen Integrationsprogramm Basel-Stadt (KIP) koordiniert die Fachstelle die strategischen Ziele in der Integrationsarbeit mit dem Bund und setzt mit Beteiligung des Erziehungsdepartements, des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt, des Justiz- und Sicherheitsdepartements und des Finanzdepartements wie auch mit Beteiligung von externen Partnerorganisationen spezifische Massnahmen der Integrationsförderung um. Der Fokus der Integrationsmassnahmen liegt dabei auf der Unterstützung und Förderung von Personen mit Integrationsbedarf, im Spezifischen der sozial benachteiligten, bildungsungewohnten und bildungsfernen Migrationsbevölkerung der ersten Generation.

Die Interdepartementale Strategiegruppe Integration (ISI), in der alle Departemente und die Gemeinden Riehen und Bettingen vertreten sind, hat den Auftrag, für Kohärenz und laufende Optimierung der kantonalen Integrationsstrategie zu sorgen und steht unter der Leitung des Fachstellenleiters. Die übergeordnete strategische Arbeitsweise der Fachstelle kommt auch in der interdepartementalen Task Force Radikalisierung zum Ausdruck, welche die kantonale Umsetzung des NAP (Nationaler Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus) des Bundes koordiniert und innerhalb der Verwaltung für die Behandlung von Fällen und Fragestellungen rund um die Themen Radikalisierung und Deradikalisierung zuständig ist. Die Fachstelle leitet die Geschäftsstelle der Task Force. Auch die Koordinationsstelle für Religionsfragen (Woche der Religionen, Runder Tisch der Religionen, Ansprechstelle für Religionsfragen innerhalb der Verwaltung) und die Durchführung der verschiedenen Welcome-Anlässe wird von der Fachstelle Diversität und Integration gewährleistet.

Die Integrationsförderung auf operationeller Ebene „vor Ort“ oder auch der Schutz vor rassistischer Diskriminierung werden zum Grossteil von externen Partnern, wie beispielsweise der GGG Migration, dem HEKS, den Sprachschulen oder auch der Beratungsstelle Stopp Rassismus, übernommen. Die Fachstelle Diversität und Integration koordiniert diese Zusammenarbeit auf strategischer Ebene.

8.4.3.3 Sinnvolle Fachstellenstruktur in der Kantons- und Stadtentwicklung

Basel entwickelt sich dynamisch und ist geprägt von einer hohen Zuwanderung. Der Ausländeranteil liegt aktuell bei 36.4%, schätzungsweise weitere 20% der Bevölkerung haben Migrationshintergrund und den Schweizer Pass. Migration und Integration sind folglich zentral im Hinblick auf eine vielfältige und zukunftsfähige Stadt. Mit dem ganzheitlichen Ansatz der Abteilung Kantons- und Stadtentwicklung wird das Potenzial der Zuwanderung wahrgenommen und genutzt. Dementsprechend wird die Querschnittsaufgabe Integration ganzheitlich und auf strategischer Ebene breit abgestützt in die Weiterentwicklung von Stadt und Kanton einbezogen.

Der Blick nach Zürich bestätigt im Übrigen, dass die Integration der Migrationsbevölkerung ein zentraler Baustein für den Entwicklungsprozess einer dynamischen Region an den Schnittstellen zwischen Politik, Bevölkerung und Verwaltung ist. Entsprechend ist in der Stadt Zürich der Bereich Integrationsförderung ebenfalls Teil der Stadtentwicklung Zürich.

8.4.4 Ergebnisse

Die Ergebnisse aus dieser Aufgabenüberprüfung sind die folgenden:

Der Fokus der Fachstelle Diversität und Integration liegt in der Strategieentwicklung, Koordination sowie in der Förderung und Unterstützung der Integration der Migrationsbevölkerung. Hingegen hat die Abteilung Gleichstellung von Frauen und Männern ihren Schwerpunkt auf der Bekämpfung der Geschlechterdiskriminierung mittels gezielter Massnahmen. Die gesetzlichen Ausgangslagen, die verschiedenen Themen und Aufgabenbereiche der Fachstelle Diversität und Integration und der

Abteilung GFM setzen jedoch eine unterschiedliche Herangehensweise voraus und benötigen spezifische Kompetenzen und ein eigenes Netzwerk. Durch eine Zusammenlegung der beiden Organisationseinheiten lassen sich daher weder thematische noch personelle Synergien herstellen, die den mit der Reorganisation verbundenen Initialaufwand rechtfertigen würden.

Die beiden Organisationseinheiten arbeiten hingegen bei vorhandenen, aber überschaubaren Schnittstellen bereits heute effizient und effektiv zusammen und bringen ihre jeweilige Fachexpertise zielführend ein. Ausdruck dieser Zusammenarbeit ist auch ein regelmässiger Austausch zwischen den Leitungen der Abteilung Kantons- und Stadtentwicklung und der Abteilung Gleichstellung von Frauen und Männern, der sicherstellt, dass ohne Redundanz und unter grösstmöglicher Nutzung des Synergiepotenzials gearbeitet wird.

Die strategische Ausrichtung der Abteilung Kantons- und Stadtentwicklung bietet der Fachstelle Diversität und Integration im Hinblick auf die Herausforderungen der dynamischen Entwicklung des Kantons das richtige Umfeld und die notwendige Methodenkompetenz. Die organisatorische Eingliederung der Fachstelle in diese Abteilung war daher bereits vor acht Jahren folgerichtig.

8.4.5 Massnahmen

Insgesamt würden durch eine Reorganisation viele in den letzten Jahren entstandene Synergien wieder verloren gehen, ohne einen ersichtlichen Nutzen einer Fachstelle „für alle Fragen der Vielfalt“ zu erhalten. Der Regierungsrat sieht daher davon ab, eine Anpassung/Reorganisation vorzunehmen.

8.5 Überprüfung einer Aufhebung der Dienststelle „Kantons- und Stadtentwicklung“ (Anzug)

8.5.1 Ausgangslage

Mit Beschluss vom 16. Januar 2019 hat der Grosse Rat den Anzug Patricia von Falkenstein und Konsorten betreffend „Generelle Aufgabenüberprüfung“ für Synergien und Effizienzsteigerungen nutzen“ dem Regierungsrat überwiesen. Die Anzugstellenden bitten den Regierungsrat im Rahmen der GAP sechs Synergien und Reorganisationen zu prüfen und dem Grossen Rat das Ergebnis der Prüfung begründet mitzuteilen. Als zweite Massnahme schlagen sie die Prüfung einer Auflösung der Dienststelle „Kantons- und Stadtentwicklung“ vor:

2. Dienststelle "Kantons- und Stadtentwicklung" aufheben

Mit Ausnahme der unter Punkt 1 aufgeführten Fachstelle "für alle Fragen der Vielfalt" (vormals "Gleichstellungsbüro" resp. "Fachstelle Diversität und Integration" ist die Dienststelle "Kantons- und Stadtentwicklung" aufzuheben und deren Aufgaben in das bestehende Planungsamt im Bau- und Verkehrsdepartement zu übersiedeln. Damit sollen Doppelspurigkeiten verhindert werden und für Aussenstehende (Bevölkerung etc.) die Wege kürzer werden.

2009 ist mit der Verwaltungsreorganisation (RV09) die Abteilung Kantons- und Stadtentwicklung (KSTE) entstanden. Diese leitet und koordiniert die strategischen Planungsprozesse zur nachhaltigen Entwicklung von Kanton und Stadt. Die fortlaufende Auseinandersetzung mit den zentralen Handlungsfeldern ist dabei eine wichtige Grundlage zur Erfüllung des Auftrags der KSTE, der möglichst effizient und effektiv wahrgenommen werden soll. Immer wieder wird auch die Aufgabenerfüllung selbst durch die KSTE thematisiert, da deren Arbeit von dynamischen Themenfeldern bestimmt ist. Zehn Jahre nach Schaffung der Abteilung ist eine Auseinandersetzung mit dem aktuellen Portfolio angezeigt und gerechtfertigt. Im Dezember 2017 hat zudem der neue Abteilungsleiter der KSTE seine Funktion angetreten. Damit verbunden ist auch eine Anpassung von Funktion und Rolle der KSTE zur Erreichung ihrer Ziele. Dieser Change-Prozess ist derzeit noch im Gange.

8.5.2 Vorgehen

Das aktuelle Portfolio der Kantons- und Stadtentwicklung wurde zunächst hinsichtlich der zentralen Themenfelder analysiert. Anschliessend wurden die konkreten Aufgaben und Projekte erhoben und den übergeordneten Themenfeldern zugeordnet, die sich aus den Wirkungszielen ergeben, die 2009 bei der Schaffung der KSTE wie folgt definiert worden waren:

1. Leitung und Koordination der strategischen Planungsprozesse zur nachhaltigen Entwicklung von Kanton und Stadt;
2. Beobachtung und Koordination der Entwicklungsprozesse in der trinationalen Agglomeration und der Metropolregion Basel mit den kantonalen Strategien;
3. Fördern der Stärken und Vermindern der Schwächen von einzelnen Stadtteilen mit quartier-spezifischen Strategien und Herangehensweisen;
4. Förderung des Stadtwohnens.

Seit dem 1. Juni 2011 ist zudem die Fachstelle Diversität und Integration (vormals Integration Basel) bei der Abteilung Kantons- und Stadtentwicklung angegliedert.

Inwieweit die aktuelle Rolle und Funktion der KSTE die Erreichung der Wirkungsziele ermöglicht, wurde anhand der Resultate einer internen Stakeholderanalyse überprüft. Diese Analyse wurde im Frühjahr 2019 an der Hochschule für Angewandte Psychologie der Fachhochschule Nordwestschweiz im Rahmen einer studentischen Bachelor-Projektarbeit unter der Leitung von Prof. Dr. Oliver Strohm realisiert.

Zudem wurde die Rollen- und Aufgabenteilung mit dem Planungsamt analysiert.

8.5.3 Analyse

Als Abteilung des Präsidialdepartementes kombiniert die KSTE mit ihren vier Fachstellen die mittel- und langfristige politische Planung mit den drei Querschnittsaufgaben der Stadtteilentwicklung, des

Stadtwohnens und der Integration. Sie leistet einen Beitrag zur Stärkung der strategischen Planungsprozesse und unterstützt den Regierungsrat in seinem Ziel einer ganzheitlichen Steuerung der Entwicklung des Kantons Basel-Stadt. Die Abteilung stellt in verschiedenen Handlungsfeldern die interdepartementale Koordination und Vernetzung sicher. Die Leitung sorgt insbesondere für die Schwerpunktsetzung sowie Bündelung und Abstimmung mit den Partnern.

Aufgaben-Portfolio

Derzeit besteht bei der KSTE folgendes inhaltliches Portfolio:

1. Die KSTE nimmt sich themenübergreifenden Herausforderungen an und entwickelt partnerschaftlich und interdisziplinär Entscheidungsgrundlagen, Konzepte und Strategien. Dazu gehören namentlich:
 - Legislaturplanung 2021 – 2025;
 - Konzept und Strategie Nachhaltige Entwicklung
 - systematische Beobachtung von Entwicklungen mittels Monitoring und Controlling, inkl. Berichterstattung (z. B. Legislaturplanung, Nachhaltige Entwicklung, Integration, Sicherheit im öffentlichen Raum, Gesellschaftlicher Zusammenhalt, Stadtteilentwicklungen, Innenstadt – Qualität im Zentrum);
 - Interpretation statistischer Analysen und Befragungen (z.B. Wanderungsanalyse, Wanderungsbefragung, Leerstandserhebung);
 - Projekt Arbeiten – Wohnen 2035 (Richtplanung);
 - Strategie Smart City Basel (Koordination, Vernetzung, Kommunikation, Vorträge und Beteiligung Smart Suisse, Digitaltag, Nexpo u. ä.);
 - Erarbeitung eines Städtischen Leitbilds;
 - Leitung von und Mitarbeit in Arbeitsgruppen mit Querschnittsthemen (z. B. Nachtleben, 24-Std-Gesellschaft, Rheinnutzung, Stadtklima/Hitze und Durchlüftung, Grün- und Freiräume, Alterspolitik, Smart City Basel);
 - Friedenspolitik;
 - Interdepartementale Strategiegruppe Integration (ISI).
2. Die KSTE ermöglicht die Mitwirkung der Bevölkerung und stärkt das zivilgesellschaftliche Engagement, konkret durch
 - Zusammenarbeit mit den Stadtteilsekretariaten und Quartierorganisationen zur Förderung von Quartier-Entwicklungen auf der Basis von Leistungsaufträgen;
 - Förderung der Mitwirkung in verschiedenen Bereichen der Stadtentwicklung als Triagestelle und im Bereich Controlling;
 - Förderung und Anerkennung der Freiwilligenarbeit / Prix schappo;
 - Stärkung der Teilhabe der Migrationsbevölkerung;
 - Projektförderung für Diversität und Integration im Rahmen des Kantonalen Integrationsprogrammes (KIP).
3. Die KSTE stärkt den gesellschaftlichen Zusammenhalt und fördert Chancengerechtigkeit und Teilhabe. Dazu gehören die folgenden Projekte und Veranstaltungen:
 - Erstinformation an Neuzuziehende (Willkommen in Basel);
 - Migrant/innen unterstützen Migrant/innen (Projekt Brückenbauerinnen);
 - Gestaltung der kantonalen Integrationspolitik;
 - Runder Tisch der Religionen und Woche der Religionen;
 - Runder Tisch gegen Diskriminierung;
 - Jungbürgerfeier mit Ehrenzünften und Ehrengesellschaften Basel-Stadt;
 - Massnahmen zur Sensibilisierung der Verwaltung in transkultureller Kompetenz.
4. Die KSTE steuert die Wohnraumentwicklung und fördert ausreichenden, durchmischten und preisgünstigen Wohnraum, insbesondere durch
 - Erarbeitung und Anpassung der kantonalen Wohnraumentwicklungsstrategie;
 - Mitwirkung bei der Planung von Arealentwicklungen;
 - Organisation und Durchführung des Wohnforums und des Investorengesprächs;
 - Erarbeitung der Massnahmen zur Umsetzung der Wohninitiativen und der kantonalen Wohnbau-Politik;
 - Erarbeitung der Grundlagen zur Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Wohnbaustiftung;
 - Erarbeitung der Grundlagen zur Äufnung eines Fonds zur Übernahme von Genossenschaftsanteilscheinen für Geringverdienende.
5. Die KSTE begleitet die integrale Entwicklung in den Quartieren und fördert die Lebens- und Aufenthaltsqualität. Dazu zählen

- Förderung und Unterstützung der Quartierarbeit;
 - Förderung und Unterstützung von Zwischennutzungen, insbesondere bei Arealentwicklungen;
 - Förderung und Unterstützung einer kinderfreundlichen Stadt;
 - Entwicklung des Kasernenhauptbaus zu einem öffentlichen, auf dem Areal gut verankerten Haus für kulturelle, kreative und soziokulturelle Zwecke bis 2021;
 - Projekt „Innenstadt – Qualität im Zentrum QUIZ: Erarbeitung und Umsetzung der Massnahmen zur Unterstützung der Angebotsvielfalt in der Basler Innenstadt;
 - Task Force Radikalisierung;
 - Projekte zur Prävention von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus.
6. Die KSTE fördert die interdisziplinäre Vernetzung und ermöglicht Innovation durch:
- das Smart City Lab auf dem Areal Wolf;
 - die Konzipierung und Entwicklung des Smart Cities-Netzwerk im OSZE-Raum;
 - das Massnahmenpaket Nachhaltige Ernährung 2018-2021 (Genusswoche, AG Fair Trade Town, PRE „Genuss aus Stadt und Land“).
7. Folgende Gremien stehen derzeit unter dem Vorsitz der KSTE (ohne ad hoc-Gremien):
- Legislaturplankonferenz;
 - Steuerungs- und Vergabekommission Kasernenareal;
 - Steuerungsgruppe zur Umsetzung der Wohninitiativen;
 - Task-Force Radikalisierung;
 - Interdepartementale Strategieguppe Integration (ISI);
 - Runder Tisch der Religionen;
 - Steuerungsausschuss Smart City Lab (Co-Leitung zusammen mit den SBB);
 - AG Smart City;
 - AG 24-Stunden-Gesellschaft;
 - AG Entwicklung Mitwirkung;
 - AG Zwischennutzung.

Zusammenarbeit mit dem Planungsamt (BVD)

Zwischen der Kantons- und Stadtentwicklung (PD) und dem Planungsamt (BVD) besteht eine vielfältige Zusammenarbeit in Projekten und Gremien. Diese Zusammenarbeit basiert auf einer klaren Rollen- und Aufgabenteilung. Auf diese Weise werden Überschneidungen der Aufgaben vermieden und die verfügbaren Ressourcen im Zuständigkeitsgebiet der beiden Amtsstellen optimal genutzt:

Eine zentrale Aufgabe der Kantons- und Stadtentwicklung ist die integrale Analyse der Entwicklungen des Kantons, der Stadt Basel und ihrer Stadtteile bzw. Gemeinden. Sie fokussiert dabei nicht auf bauliche oder raumplanerische Inhalte, sondern bezieht mit einem langfristigen Blick soziale, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Aspekte mit ein und verknüpft die Themen miteinander. Das Hauptaugenmerk liegt somit bei sozialräumlichen und sozioökonomischen Entwicklungsfragen. Die Abteilung stützt sich dabei auf die interdisziplinäre Arbeitsweise ihrer vier Fachstellen. So kann sie eine thematisch-strukturelle Positionierung der Entwicklungsareale aus verschiedenen Perspektiven vornehmen, welche dem Planungsprozess dienen. Die Kantons- und Stadtentwicklung ist zudem die zentrale Koordinationsstelle für Bereiche Zwischennutzungen und Mitwirkung. In der Funktion einer Querschnittsaufgabe koordiniert und kooperiert sie dabei mit diversen Amtsstellen. Die Erarbeitung und Koordination strategischer Grundlagen betreffen verschiedene weitere Instrumente und Aufgabengebiete und ist somit nicht auf das Gebiet der Raumplanung beschränkt.

Das Planungsamt ist hingegen zuständig für die kantonale und städtische Raumplanung, für den Städtebau sowie für die Projektierung im öffentlichen Raum. Zum Beispiel wird dort der kantonale Richtplan bewirtschaftet und der Zonenplan für die Stadt Basel überarbeitet, die zukünftige Nutzungsverteilung auf frei werdenden Arealen festgelegt und Betriebs- und Gestaltungsvorschläge für öffentliche Plätze ausgearbeitet. Dafür notwendige Mitwirkungsverfahren führt das Planungsamt in Absprache mit der KSTE durch. Zudem ist das Planungsamt Ansprechpartner für den Bund in raumplanerischen Fragen und arbeitet eng mit den umliegenden Gemeinden in der Schweiz, Deutschland und Frankreich zusammen.

Um eine effiziente und effektive Koordination und Abstimmung sicherzustellen, finden zwischen der Kantons- und Stadtentwicklung und dem Planungsamt regelmässige Treffen auf Leitungsebene statt.

Interne Stakeholderanalyse

Im Hinblick auf eine optimale kantonsinterne Zusammenarbeit liess die Abteilung Kantons- und Stadtentwicklung im Frühjahr 2019 die Erfahrungen und Bedürfnisse ihrer Partnerinnen und Partner innerhalb der Verwaltung mittels interner Stakeholder-Analyse eruieren. Diese Analyse diente auch als Grundlage für die departementale GAP bezüglich der KSTE (vgl. Kap. 8.3 dieses Berichts). Die Interviewten erleben die Arbeit der Kantons- und Stadtentwicklung als positiv. Sie wird als kompetente Abteilung mit einem breiten Aufgabenspektrum wahrgenommen. Gemäss Aussagen der Befragten hat die Abteilung insbesondere eine zentrale Rolle bei der Koordination und Vernetzung sowie in der federführenden Bearbeitung von Querschnittsthemen. In dieser koordinativen Funktion werden die Hauptaufgabe und eine wesentliche Stärke der Abteilung gesehen. Besonders betont wird, dass die Kantons- und Stadtentwicklung die Themen mit einem ganzheitlichen Blick angeht sowie diese interdisziplinär bearbeitet und dabei einen Mehrwert schafft, in dem sie wertvolle alternative Perspektiven „über den Tellerrand“ hinweg einbringt. Erwähnt wurde weiter, dass die Kantons- und Stadtentwicklung nah am Puls der Bevölkerung ist und deren Bedürfnisse einzubringen versucht und dass sie gesellschaftliche Trends und Entwicklungen im Blick hat.

Die Kantons- und Stadtentwicklung wird in der konkreten Zusammenarbeit als Partnerin geschätzt, dazu gehört ihre Dialogbereitschaft, das gemeinsame Aushandeln von Interessenskonflikten und der kollegiale und sachliche Austausch, der auf Augenhöhe gepflegt wird. Die Kommunikation intern wird im Allgemeinen positiv erlebt, der Austausch ist offen, direkt und unkompliziert. Hier hat sich in den Jahren eine gut funktionierende Zusammenarbeit etabliert. Verbesserungspotential sehen die Befragten bei der Klärung von Schnittstellen in der Projektzusammenarbeit und der Zuständigkeiten in Anbetracht des breiten Aufgabengebiets der Abteilung.

Was die Kommunikation nach aussen angeht, so könne laut den Interviewten die Abteilung in der Öffentlichkeit noch prominenter auftreten und ihre Funktion, Aufgaben und Dienstleistungen deutlicher kommunizieren. Weiter ist den Befragten nach innen die Transparenz und nach aussen die Absprache bei gemeinsamen Themen und Projekte wichtig.

Die Kantons- und Stadtentwicklung hat gemäss den Befragten neben ihrer internen Wirkung eine wichtige Schnittstellen- und Vermittlerfunktion nach aussen zwischen Verwaltung und Bevölkerung. Diese Funktion ist laut der Befragten bei der Kantons- und Stadtentwicklung ideal angesiedelt. Dabei wird die Abteilung von den Interviewten als positive Reibungsfläche gesehen, welche einen anderen Blickwinkel einbringt und einen Mehrwert generiert. Die Abteilung schaffe einen Ausgleich zwischen verschiedenen Anspruchsgruppen und gehe dabei kompetent und kollegial vor.

8.5.4 Ergebnisse

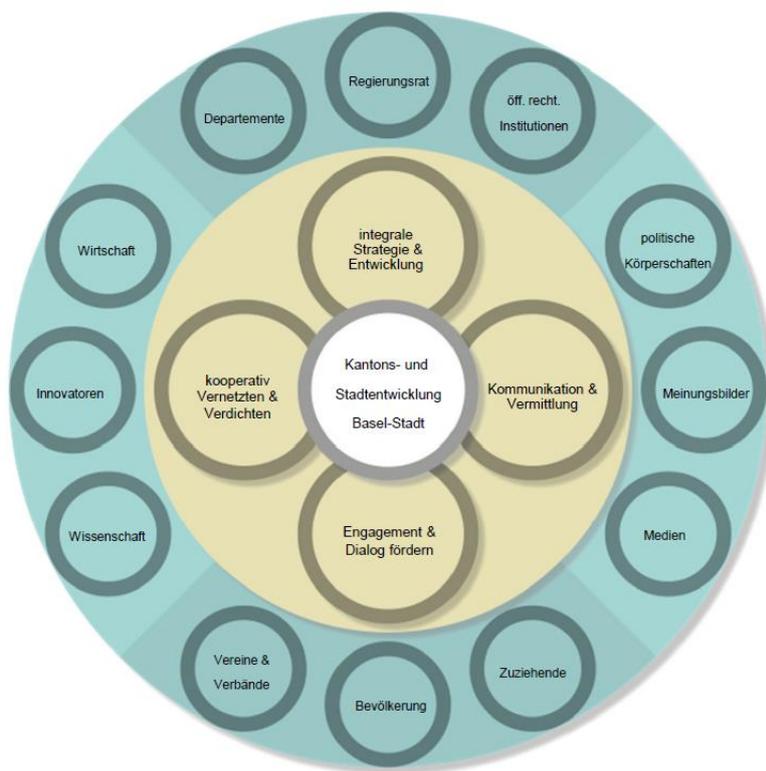
Der Kanton Basel-Stadt hat sich in den vergangenen Jahren erfolgreich entwickelt, und seine Bevölkerung wächst wieder kontinuierlich. Noch in den 1990er-Jahren waren die Bevölkerungsverluste Basels zugunsten des ländlichen Umlandes ein dominierendes Thema. Seit der Jahrtausendwende, insbesondere jedoch im letzten Jahrzehnt, hat sich dies grundlegend verändert. Gefördert wurde diese Prosperität durch eine günstige Wirtschaftslage, die sich auch während der internationalen Finanzkrise als stabil erwiesen hat. Zugleich verfolgte die Stadt verschiedene Programme zur nachhaltigen Stadtentwicklung, z. B. im Bereich Mobilität (Agglomerationsprogramm), Sicherheit (Community Policing), Bildung (Bildungslandschaften), Standortförderung (Technologiepark), Gesundheit (Gesundheitsprävention) oder Energie (revidiertes Energiegesetz). Diese erfolgreiche Entwicklung der Stadt soll sich auch in Zukunft fortsetzen, trotz eines schwieriger werdenden Umfelds. Gerade in einer Zeit des Umbruchs gibt es jedoch keine einfachen Antworten. Dazu trägt auch die aktuelle Entwicklungsdynamik mit ihren komplexen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ökologischen Herausforderungen und vernetzten Problemlagen bei.

Bevölkerungswachstum, Klimawandel und demografischer Wandel stellen, in Verbindung mit den erforderlichen baulichen und sozialen Infrastrukturen, zentrale Herausforderungen für Basel dar. Angesichts dieser Herausforderungen können wir es uns jedoch weniger denn je leisten, in alten Routinen und Strukturen gefangen zu bleiben. Nachhaltige und tragfähige Lösungen entstehen dort, wo Grenzen überschritten und das Silodenken überwunden werden. Vernetztes Denken und Handeln ist die unabdingbare Basis für eine gemeinsame Vorstellung davon, was unsere Entwicklung

antreibt und in welche Richtung sich Stadt und Kanton entwickeln können. Genau hier setzt die KSTE an: Angesichts der Herausforderungen, die sich nicht mehr von einzelnen Einheiten alleine, sondern sich nur noch mit einer ganzheitlichen Herangehensweise bewältigen lassen, organisiert, moderiert und leitet KSTE die nötige interdepartementale Zusammenarbeit der jeweils betroffenen Dienststellen.

So wird beispielsweise die Legislaturplanung des Regierungsrats unter der Federführung der KSTE und Beteiligung aller sieben Departemente unterstützt. Oder bei der Erarbeitung und Weiterentwicklung der Wohnraumstrategie sind – wiederum unter der Federführung der KSTE – neben dem Planungsamt (BVD) auch das Bau- und Gastgewerbeinspektorat (BVD), Immobilien Basel-Stadt (FD), das Amt für Sozialhilfe (WSU) und das Amt für Sozialbeiträge (WSU) beteiligt. Zudem arbeitet die KSTE in diesem Bereich eng mit externen Wohnbauträgern zusammen. Mit ihrer interdisziplinären Arbeits- und Denkweise bringt die Kantons- und Stadtentwicklung partnerschaftlich Fachthemen und -instanzen zu einer kohärenten Bearbeitung der Querschnittsthemen zusammen. Aus einer integralen Sichtweise resultiert eine integrale Entwicklung.

Die zentralen Herausforderungen, die sich für Basel aktuell stellen, erfordern zudem eine intensive Kooperation und Vernetzung mit Partnerinnen und Partnern ausserhalb der Verwaltung. Dabei ist der intensive Dialog mit verschiedenen Gruppen aus Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft besonders wichtig, um zukunftsfähige Entscheidungen vorbereiten und treffen zu können. Eine nachhaltige Entwicklung kommt letztlich nur zustande, wenn eine 360°-Optik eingenommen wird. Dies gilt bei der Zusammenarbeit mit den Partnerinnen und Partnern ganz besonders für die KSTE:



8.5.5 Massnahmen

Aufgrund der Ergebnisse der Analyse wird das PD die Abteilung Kantons- und Stadtentwicklung nicht auflösen. Die Bedeutung der interdepartementalen Zusammenarbeit, der engen Kooperation mit Partnerinnen und Partnern ausserhalb der Verwaltung sowie der kohärenten Bearbeitung der Querschnittsthemen rechtfertigt die Existenz einer eigenen Dienststelle, die dem Regierungspräsidium direkt unterstellt ist. Um die formulierten Wirkungsziele zu erreichen, ist es jedoch erforderlich, seitens der KSTE gegenüber Veränderungen aufmerksam zu sein, sich rasch und wo nötig sowohl in der thematischen Fokussierung als auch in der Organisationsstruktur entsprechend zeitnah auszurichten und anzupassen:

Aufgabenkatalog KSTE

Im Rahmen des fortlaufenden Strategieprozesses werden die aktuellen Aufgaben und zukünftigen Zielsetzungen definiert, um das Profil der KSTE zu schärfen und fassbar zu machen. Das neue Profil wird den Departementen vorgestellt und für alle (internen und externen) Stakeholder transparent kommuniziert.

Vermehrter Austausch mit den Departementen

Mittels regelmässiger Austauschtermine mit Schlüsselpersonen anderer Departemente wird der Kontakt mit diesen strukturierter und direkter gestaltet. Damit sollen der Informationsfluss in beide Richtungen besser gewährleistet und somit auch das mögliche Potenzial der Zusammenarbeit frühzeitig erkannt werden.

Auf eine Aufhebung der Dienststelle und soll hingegen verzichtet werden, um ihre wichtigen Aufgaben in der interdepartementalen Zusammenarbeit und in der gemeinsamen und ganzheitlichen Bearbeitung von Themen weiterhin erfüllen zu können.

8.6 Überprüfung eines Verzichts und einer Reduktion von Kommunikationsabteilungen in den Departementen (Anzug)

8.6.1 Ausgangslage

Mit Beschluss vom 16. Januar 2019 hat der Grosse Rat den Anzug Patricia von Falkenstein und Consorten betreffend „Generelle Aufgabenüberprüfung“ für Synergien und Effizienzsteigerungen nutzen“ dem Regierungsrat überwiesen. Als eine Massnahme wird folgendes vorgeschlagen:

„5. Verzicht und Reduktion von Kommunikationsabteilungen in den Departementen

Künftig soll die Kommunikation einheitlich auf Stufe "Departementsleitung" für das jeweilige Departement zentral organisiert werden. Kommunikationsabteilungen und -mitarbeitende auf Stufe "Dienststelle" sind nach Möglichkeit aufzuheben. Mit dieser Massnahme können an verschiedenen Orten Kosten eingespart werden und Synergien genutzt werden. So macht es bspw. wenig Sinn, dass innerhalb des Präsidentialdepartements auch noch die Abteilung "Kultur" und die Abteilung "Aussenbeziehungen und Standortmarketing" über eigene Kommunikationsstäbe verfügen oder aber innerhalb des Bau- und Verkehrsdepartements es eigens für das Tiefbauamt eigene Kommunikationsmitarbeitende benötigt.“

Zu diesem Vorschlag wird nachfolgend berichtet.

8.6.2 Vorgehen

Die Staatskanzlei hat nachfolgenden Bericht zur GAP erstellt. Als Basis dafür dienten eine Umfrage bei den Departementen und eine Umfrage bei den Kantonen Zürich, Bern, St. Gallen und Luzern sowie bei den gleichnamigen Städten. Letztere Umfrage diente zur Erstellung eines Benchmarks.

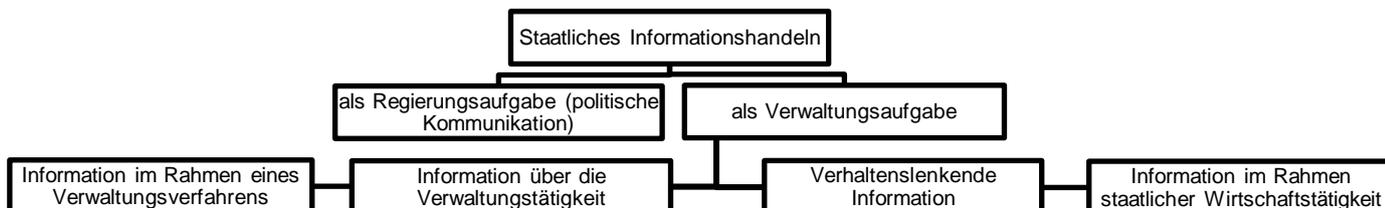
8.6.3 Analyse

8.6.3.1 Aufgaben der Kommunikationsabteilungen

Regierungsrat und Verwaltung haben die Pflicht, aktiv zu kommunizieren und in Zusammenarbeit mit den Medien die freie und unverfälschte Meinungsbildung der Öffentlichkeit zu ermöglichen. Dies halten § 75 der Kantonsverfassung und § 8 des Organisationsgesetzes fest. Konkretisiert wird dies in verschiedenen Paragraphen des Informations- und Datenschutzgesetzes (IDG). § 4 IDG statuiert das Transparenzprinzip, welches besagt, dass die Behörden rasch, umfassend und sachlich informieren müssen. § 20 IDG besagt, dass die Behörden aktiv, d.h. unaufgefordert über Angelegenheiten von allgemeinem Interesse in ihrem Tätigkeitsbereich informieren. „Von allgemeinem Interesse sind Informationen, die Belange von öffentlichem Interesse und für die Meinungsbildung und zur Wahrung der demokratischen Rechte der Bevölkerung von Bedeutung sind.“

Zur Sicherstellung dieses in Gesetzen konkretisierten Verfassungsauftrags wurden über die Jahre hinweg Kommunikationsabteilungen in der kantonalen Verwaltung gebildet, die diese Aufgabe nach professionellen Standards verrichten sollen.

Das staatliche Informationshandeln kann wie folgt aufgeteilt werden:



Die Kommunikationsabteilungen des Kantons sind in allen diesen Feldern aktiv. Die Kommunikation als Regierungsaufgabe zielt z.B. bei Abstimmungen auf die Integration und Partizipation der Bürgerinnen und Bürger ab. Die Kommunikation als Verwaltungsaufgabe umfasst Informationen über die Verwaltungstätigkeit, womit z.B. in den Jahresberichten ihr Handeln einsehbar gemacht wird. Informationen im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens werden zum Beispiel bei Vernehmlassungen

und Planauflageverfahren zur Verfügung gestellt. Verhaltenslenkende Informationen sind keine Informationen über Verwaltungshandeln, sondern stellen selbst Verwaltungsakte im eigentlichen Sinne dar, z.B. wollen Gesundheitskampagnen eine Verhaltensänderung bei einer bestimmten Zielgruppe erreichen.

Grundsätzlich kann zu dieser Gliederung gesagt werden, dass die Regierung bzw. die Departementsvorstehenden aufgrund ihrer Leitungsfunktion kommunizieren und etwa politisch kontroverse Gegenstände thematisieren. Entsprechend ist die politische Kommunikation eher in den Stäben (Staatskanzlei, Generalsekretariate, den Departementsvorstehenden direkt unterstellten Kommunikationsabteilungen) angesiedelt. Währenddessen leitet sich die Kommunikation der Verwaltung primär von den Sachaufgaben ab, die sie zu erfüllen hat. Diese Kommunikation ist teilweise auf gewisse Themen spezialisiert, dass sie sachdienlicherweise in den Fachabteilungen angesiedelt wird.

8.6.3.2 Heutige Struktur

8.6.3.2.1 Präsidialdepartement

Name der Verwaltungseinheit	Stellenprozente	Zu erledigende Aufgaben
Generalsekretariat	100%	Kommunikationsberatung (ganzes Departement), Begleitung der Departementsgeschäfte, Medienarbeit, Verfassen von Texten, Reden, Social Media, Interne und externe Kommunikation, Intranet / Internet.
Aussenbeziehung und Standortmarketing	170%	Kommunikationskampagnen für Basler Messen und Märkte, allen voran die Basler Herbstmesse (gesetzlicher Auftrag) und Basler Weihnacht sowie Tages- und Wochenmärkte, sowie für Feste wie die Bundesfeier am Rhein und das Chinesische Mondfest Basel. Im Weiteren Imagewerbung, kantonaler Internetauftritt für Standortwerbung sowie Kommunikation bei Gastauftritten des Kantons im In- und Ausland (z.B. Sechseläuten und Fête des Vignerons) und Begleitmassnahmen für Grossanlässe (z.B. Art Basel, Badminton-/Para-Badminton-WM, Swiss Indoors Basel, Baloise Session, Jodlerfest, Global Summit of Women u.a.)
Abteilung Kultur	80%	Dachkommunikation Verbund Museen Basel und Grossanlass Museumsnacht, Drucksachen Abteilung Kultur, Tätigkeitsbericht (gesetzlicher Auftrag), Preisverleihungen, Medienarbeit, z.B. für Kunst-kredit u.a.
Staatskanzlei	410%	Kommunikationsberatung für den Gesamtregerungsrat, Medienarbeit, Verfassen von Tex-

		ten und Reden, Gesamtkantonale Web- und Social-Media-Auftritte, gesamtkantonales Corporate Design, Kommunikation im Zusammenhang mit Abstimmungen und Wahlen (inkl. Abstimmungsbüchlein), gesamtkantonale interne Kommunikation (inkl. Intranet), Medienspiegel, gesamtkantonale Koordination von Medienanlässen, Durchführung von Anlässen des Regierungsrates, Erstellen von gesamtkantonalen Strategien, Konzepten und Regelwerken für die Kommunikation. Leitung Kommunikation Kantonaler Krisenstab.
--	--	---

Bemerkungen:

Die Kommunikationsabteilung der Staatskanzlei ist im Präsidialdepartement eingegliedert, ihre Aufgaben leiten sich aber nicht von den spezifischen Bedürfnissen dieses einen Departements ab, sondern von den Bedürfnissen einerseits des Gesamtregierungsrates und andererseits der gesamten kantonalen Verwaltung. Sie bietet den Departementen Dienstleistungen an und hat Querschnittsfunktionen. Die Kommunikationsfachstelle der Abteilung Aussenbeziehungen und Standortmarketing hat den konkreten Auftrag, Basel als Kanton durch Kampagnen und weiteren Kommunikations- und PR-Massnahmen im In- und Ausland bekannt zu machen und zu positionieren. Hinzu kommt die Kommunikationsarbeit zu den Veranstaltungen, bei welchen die Abteilung selber Veranstalterin ist (Herbstmesse, Weihnachtsmarkt, Tages-/Wochenmärkte und Bundesfeier am Rhein). Bei der Abteilung Kultur konzentriert sich die Kommunikation stark auf das operative Sachgeschäft, eingegrenzte und spezialisierte Themenbereiche mit hohem Kommunikationsaufwand wie beispielsweise die Dachkommunikation des Verbunds der Museen Basel und des Grossanlasses Museumsnacht, Drucksachen für Veranstaltungen der Abteilung Kultur, den Tätigkeitsbericht, der einem gesetzlichen Auftrag folgt. Ausserdem ist festzuhalten, dass die Museen und Dienststellen der Abteilung Kultur jeweils einen eigenen Auftrag haben und innerhalb dessen ihre personellen und finanziellen Ressourcen selbständig verwalten. Dazu gehört auch, dass sie ihre Kommunikation selbst verantworten; eine sinnvolle Aufgabenerfüllung ist ohne dies nicht möglich

Alle diese sehr unterschiedlich ausgerichteten und fachspezifischen Kommunikationsstellen im Generalsekretariat anzusiedeln, wäre nicht sachgerecht und hätte keine Synergieeffekte zur Folge. Abläufe würden im Gegenteil erschwert, Aufwände erhöht und eine effiziente Kommunikation vermöglicht werden.

8.6.3.2.2 Finanzdepartement

Name der Verwaltungseinheit	Stellenprozente	Zu erledigende Aufgaben
Generalsekretariat, Dienststellenleitende	20%	Kommunikationsberatung, Begleitung der Departementsgeschäfte, Medienarbeit, Verfassen von Texten, Reden, Social Media, Interne Kommunikation / Intranet.
Immobilien Basel-Stadt	30%	Sämtliche Interne und externe Kommunikation, die spezifisch mit der Immobilien Basel-Stadt zusammenhängt.

Bemerkungen:

Die zentralisierte Organisationsform der Kommunikation des Finanzdepartementes führt zu kurzen Wegen zur Leitung und in der Regel zu raschem Handeln. Wegen der knappen Ressourcen ist dieses System personenabhängig und verlangt Flexibilität. In Ausnahmesituationen gelangt es an seine Grenzen.

8.6.3.2.3 Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt

Name der Verwaltungseinheit	Stellenprozente	Zu erledigende Aufgaben
Generalsekretariat, Dienststellenleitende	85% summarisch	Medienarbeit
Amt für Umwelt und Energie	80%	News und Medientexte, Präsentationen, Koordination Kommunikationsmassnahmen mit Partnerunternehmen, interne Kommunikation (Intranet), Berichterstattungen, Ansprachen und Grusswörter. Umweltschutzgesetze sowie Energiegesetze von Bund und Kanton verlangen Beratung und Information der Öffentlichkeit (z.B. Energiesparen) Keine Medienarbeit
Amt für Wirtschaft und Arbeit	100%	Koordination und Unterstützung in Fragen der internen Informations- und Wissensvermittlung sowie bei der kundengerechten Behördenkommunikation. Beratung und Ausbildung zu Fragen der Informationssicherheit, Anwendung neuer technischer Vorgaben und Möglichkeiten. Pflege von Datenbanken. Ansprachen und Grusswörter. Pflege des Inter- und Intranetauftritts des Amtes. Keine Medienarbeit

Bemerkungen:

Das Portfolio des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt ist sehr breit. Es ist daher angezeigt, spezifische Kommunikationsaufgaben bei den Dienststellen anzusiedeln. Die Nähe zu den Themen und zu den Bedürfnissen der Dienststelle und ihrer Kundschaft ist dezentral besser als bei einer zentralisierten Kommunikationsabteilung auf Departementsebene. Im Amt für Umwelt und Energie sowie im Amt für Wirtschaft und Arbeit sind interne Ressourcen für Kommunikationsaufgaben eingesetzt, weil sie auch gesetzlich zu Information und Beratung verpflichtet sind und weil sie sehr verschiedene Interessengruppen ansprechen und erreichen müssen (Privatpersonen, Betriebe, Unternehmen, Organisationen).

Bezüglich Medienarbeit hat sich die heutige Organisation ohne spezifische Mediensprecherfunktion insofern bewährt, als dass die Leitungspersonen der fachlich zuständigen Dienststellen – und auch der Departementsvorsteher persönlich – als Auskunftspersonen für die Medien zur Verfügung stehen. Dieser direkte Kontakt ist für die Medien attraktiv und auch für die Leitungspersonen, auch wenn die Medienarbeit phasenweise viele Ressourcen bindet.

8.6.3.2.4 Bau- und Verkehrsdepartement

Name der Verwaltungseinheit	Stellenprozente	Zu erledigende Aufgaben
Zentrale Abteilung Kommunikation	190-200%	Medienarbeit, Kommunikationsberatung und Konzeption, Verfassen von Texten, Reden, Begleitung öffentlicher Anlässe, Social Media

Bemerkungen:

Die Kommunikationsbeauftragten des Bau- und Verkehrsdepartements (BVD) sind seit 2010 in einer zentralen Kommunikationsabteilung organisiert und profitieren dadurch von Synergien. Eine grosse Vielfalt an Themen und Projekten des BVDs betrifft die Basler Bevölkerung ganz direkt in ihrem Alltag. Innerhalb der Abteilung förderte deshalb zusätzlich eine ämter- und themenspezifische Spezialisierung der einzelnen Mitarbeitenden die Arbeitseffizienz. Nach der vollständigen Umsetzung der vom Grossen Rat Ende 2018 beschlossenen Budgetkürzung umfasst die Abteilung Kommunikation des BVDs noch zwei Vollzeitstellen verteilt auf drei Personen. Die Umsetzung der Kommunikation von Grossprojekten, wie zum Beispiel Arealtransformationen, oder Konzeptionen und Durchführungen von Mitwirkungsverfahren können von der Abteilung nicht mehr begleitet werden. Um den Informationsauftrag gegenüber der Bevölkerung wahrzunehmen, wird diese Kommunikation nun durch externe Fachleute erbracht, von Projektleitenden begleitet und verstärkt über die jeweiligen Projektkredite finanziert. Weil notwendigen Kommunikationsaufgaben teilweise von in Kommunikation wenig versierten Projektleitenden übernommen werden, ist die Effizienz und Qualität der Kommunikation tendenziell gesunken.

8.6.3.2.5 Justiz- und Sicherheitsdepartement sowie Staatsanwaltschaft

Name der Verwaltungseinheit	Stellenprozente	Zu erledigende Aufgaben
Generalsekretariat	200%	Gesamte aktive und passive Medienarbeit für das Departement und seine Bereiche (inklusive Ereignis- und Krisenkommunikation mit Pikett für Kantonspolizei Basel-Stadt, Rettung Basel-Stadt, Justizvollzug Basel-Stadt, Kantonale Krisenorganisation Basel-Stadt); sämtliche bereichsübergreifende strategische und operative Kommunikationstätigkeiten.
Kantonspolizei	220%	Interne Kommunikation- und Öffentlichkeitsarbeit (exkl. Medienarbeit und Ereigniskommunikation).
Staatsanwaltschaft	100%	Die Staatsanwaltschaft betreibt nach Massgabe der Strafprozessordnung Medien- und Öffentlichkeitsarbeit, um die Bevölkerung über das Kriminalitätsgeschehen zu informieren, sie zu sensibilisieren, wie sie sich vor Straftaten schützen kann, sie – wo nötig – bei der Fahndung nach Personen und Sachen einzubeziehen

		und um über ihre Tätigkeit zu informieren und damit Vertrauen zu schaffen.
--	--	--

Bemerkungen:

Die heutige Organisationsstruktur ist aufgrund der unterschiedlichen Kommunikationsbedürfnisse der departementalen Bereiche und der strukturell bedingten Besonderheiten namentlich bei der polizeilichen Kommunikation in unserem Kanton gewachsen. Sowohl die eigenen Erfahrungen als auch eine externe Überprüfung im Jahr 2012 haben diese Organisationsstruktur der Kommunikation für das Justiz- und Sicherheitsdepartement als operativ sachgemäss und betriebswirtschaftlich sinnvoll bestätigt. Auch die departementalen Generellen Aufgabenüberprüfungen in den Jahren 2013 und 2018 haben keine anderen Schlussfolgerungen ergeben.

Die Medienhoheit in Strafverfahren obliegt wie in Kantonen gemäss Art. 74 Strafprozessordnung grundsätzlich der Staatsanwaltschaft. Aus Gründen der Gewaltentrennung unterhält die Staatsanwaltschaft als Justizbehörde eine eigene Medienstelle. Im Gegensatz zu anderen Kantonen obliegt die kriminalpolizeiliche Medienarbeit in Basel-Stadt grundsätzlich der Staatsanwaltschaft.

8.6.3.2.6 Gesundheitsdepartement

Name der Verwaltungseinheit	Stellenprozente	Zu erledigende Aufgaben
Kommunikation. Stufe Departementsleitung, direkte Unterstellung unter den Departementsvorsteher	160%	Kommunikationsberatung, Begleitung der Departementsgeschäfte, Medienarbeit, Verfassen von Texten, Reden, Social Media, Interne Kommunikation / Intranet, Bevölkerungsanlässe

Bemerkungen:

Die Kommunikation ist im Gesundheitsdepartement seit je her zentral bei der Departementsleitung angesiedelt.

8.6.3.2.7 Erziehungsdepartement

Name der Verwaltungseinheit	Stellenprozente	Zu erledigende Aufgaben
Zentrale Abteilung Kommunikation	420%	Broschüren, Webtexte, Unterhalt kantonale Webseiten sowie Bildungsserver, Intranet, Redaktion 48seitiges Schulblatt (7xjährlich), Medienarbeit, Fotografie, Social Media, kleinere Grafikarbeiten inhouse. Beratung der über 50 Schulstandorte. Krisenkommunikation.

Bemerkungen:

Vor 2014 waren die Mitarbeitenden der Kommunikation in den einzelnen Bereichen eingegliedert. Seither sind sie aber zentral organisiert. Diese neue Organisation hat sich bewährt und zu weniger Leerläufen geführt.

8.6.3.3 Benchmark

Die öffentliche Verwaltung von Basel ist Kantons- und Stadtverwaltung zugleich. Die Kommunikationsabteilungen übernehmen deshalb kommunale und kantonale Aufgaben. Für den Benchmark sind dementsprechend Umfragen bei den Kantonen Zürich, Bern, St. Gallen und Luzern sowie bei

den gleichnamigen Städten durchgeführt worden. Von der Stadt Luzern und den Kantonen Zürich und St. Gallen sind keine Antworten eingegangen.

Der Informationsdienst der Stadt Bern ist als eigene Stabsstelle positioniert und untersteht direkt dem Gemeinderat beziehungsweise dem Stadtpräsidenten. Hauptaufgabe des Informationsdienstes ist es, insbesondere die Medienkommunikation über die ganze Verwaltung hinweg zu koordinieren. Insofern ist die Kommunikation in der Stadt Bern zentral organisiert. So werden zum Beispiel alle Medienmitteilungen der Stadtverwaltung vom Informationsdienst publiziert. In inhaltlicher Hinsicht ist die Kommunikation hingegen dezentral ausgestaltet. Das heisst: Es sind der Gesamtgemeinderat sowie die Direktionsleitungen beziehungsweise die Generalsekretariate, welche die Inhalte der Kommunikation ihrer Direktionen und ihrer Ämter festlegen. Darum sind in den Generalsekretariaten auch Kommunikationsbeauftragte tätig. Die einzelnen Ämter selbst verfügen nur in einigen wenigen Fällen (Tiefbauamt, Stadtgrün, Feuerwehr, Tierpark) über Kommunikationsbeauftragte.

Die Kommunikation Stadt St. Gallen, dotiert mit 6,3 Stellen, ist seit 2014 eine Stabsstelle auf Ebene Amt und direkt dem Gesamtstadtrat, administrativ dem Stadtpräsidenten unterstellt. Eine Erfassung aller mit Kommunikationsarbeit befassten Mitarbeitenden aus dem Jahre 2015 ergab rund 1000 Stellenprozente zusätzlich in den einzelnen Direktionen. Darunter fallen namentlich Stadtpolizei, Umwelt und Energie, Schule und Musik, Stadtwerke, Verkehrsbetriebe, Entsorgung, Sport etc. Medienarbeit erfolgt ausschliesslich über die Stabsstelle Kommunikation, Medienanfragen freilich werden durch die Expertinnen und Experten in den einzelnen Dienststellen beantwortet.

Die Stadt Zürich hat in jedem Departement einen Kommunikationsleitenden und einen Stellvertreter, teilweise gibt es noch weitere Personen im Team auf Departementsebene. Diese sind vor allem für die politische Kommunikation zuständig. Darüber hinaus bestehen Kommunikationsstellen in den Ämtern und Betrieben gemäss einer Umfrage aus dem Jahr 2016 mit rund 75 Stellen. Ämter machen in Zürich vor allem Angebots- und Marktkommunikation sowie Ereigniskommunikation (Blau-lichtorganisationen).

Im Kanton Bern ist das Amt für Kommunikation zentral bei der Staatskanzlei angesiedelt und umfasst ca. 15 Stellen in den Bereichen Medienarbeit, Webauftritte, CD/CI, Social Media, Aussenbeziehungen sowie Übersetzung. Die sieben Direktionen sind unterschiedlich aufgestellt: Die Volkswirtschafts- und die Erziehungsdirektion verfügen über Kommunikationsbereiche mit 3 bis 4 Stellen. Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion hat eine Stelle im Bereich Kommunikation. Bei den andern vier Direktionen ist die Kommunikation Teil des Pflichtenhefts der Generalsekretariate oder ihrer Stellvertreter. Auf Stufe Amt sind einzelne Stellen bei der Steuerverwaltung und im Amt für Freiheitsentzug und Betreuung angesiedelt.

Der Kanton Luzern beschäftigt Kommunikationsleute auf allen drei Ebenen: In der Staatskanzlei gibt es eine Kommunikationsabteilung (300 Stellenprozent). In den Departementen ist mindestens je eine Person zuständig für die Kommunikation der departementalen Geschäfte. In den Dienststellen und Abteilungen verfügen Verwaltungseinheiten mit besonderen Informationsaufgaben über eigene Kommunikationsressourcen. Beispiele: Polizei, Staatsanwaltschaft, Volksschul-bildung, Verkehr/Infrastruktur, Soziales und Gesellschaft.

8.6.4 Ergebnisse

Rund 24 Vollzeitstellen befassen sich im Kanton Basel-Stadt mit Kommunikation. 16 sind zentral in der Staatskanzlei, den Departementssekretariaten sowie den Departements- und Amtsleitungen angesiedelt. Acht sind in sieben Abteilungen auf Amtsebene angesiedelt. Bei allen sieben Abteilungen ist die Zuordnung auf Amtsebene durch die spezifische Thematik begründet. Die Kommunikation leitet sich also primär von den Sachaufgaben ab, die die Abteilungen zu erfüllen haben. Bei drei dezentralen Abteilungen (AUE, Abteilung Kultur, Staatsanwaltschaft) bestehen darüber hinaus für die Kommunikation spezifische gesetzliche Grundlagen.

Die Organisation in Basel-Stadt ist mit anderen Städten und Kantonen vergleichbar. Sie folgt einer ähnlichen Logik. Dezentral werden dann Kommunikationseinheiten gebildet, wenn eine besondere Nähe zur Thematik und zu den Bürgerinnen und Bürgern notwendig ist. Auch scheint die Anzahl Kommunikationsstellen in Basel-Stadt im Vergleich zu anderen Städten und Kantonen durchaus

vertretbar zu sein, und dies obwohl in Basel-Stadt die Kommunikationsfachleute sowohl kommunale als auch kantonale Aufgaben erledigen.

Durch eine Zentralisierung der genannten sieben Stellen verliert man die Nähe zum Fachthema und zu den Bürgerinnen und Bürger. Dies ist aber für eine rasche, sachgerechte und kompetente Kommunikation notwendig. Demgegenüber ist es unklar, was man mit einer systematischen Zentralisierung gewinnen würde. Es würden hauptsächlich Personen verschoben. Die Infrastruktur für die Kommunikation wird aber schon heute zentral zur Verfügung gestellt. Die Materialzentrale übernimmt die Bewirtschaftung der Druckaufträge. Die Staatskanzlei bietet die technische Infrastruktur für den Versand von Medienmitteilungen und für die Einhaltung des Corporate Designs an. Der Kanton verfügt über einen einheitlichen Internetauftritt, die Kanäle in den Sozialen Medien sind weitgehend zentralisiert und auch das Intranet soll in Bälde vereinheitlicht werden. Auch gibt es zentrale Datenbanken, wie zum Beispiel diejenige für Bilder.

Die Anforderungen an eine bedarfsgerechte Kommunikation werden immer anspruchsvoller. Die Mediennutzung der Bürgerinnen und Bürger ist immer diverser: Die Menschen informieren sich in Zeitungen, auf Twitter, im Fernsehen und vielen anderen Kanälen. Das Publikum ist dadurch einerseits sehr aktiv involviert, wird aber auch immer fragmentierter: Ein einziger gemeinsamer Ort, an dem man die Menschen erreicht, geht immer mehr verloren. Die Verwaltung muss dementsprechend auf all diesen diversen Plattformen präsent sein, um überhaupt gelesen und gehört zu werden, was in Zukunft noch mehr Ressourcen beanspruchen wird. Zudem hat sich die Art der Kommunikation, nicht zuletzt durch die Sozialen Medien, geändert. Dialog wird gefordert. Einwegkommunikation gehört der Vergangenheit an. Ein Ausdruck davon ist der immer öfter ertörende Ruf nach Mitwirkungsveranstaltungen. Dies stellt aber nicht nur ressourcenmässig eine Herausforderung dar. Auch an die Ausbildung der Kommunikationsleute werden immer höhere Anforderungen gestellt. Die Organisation und der Umgang mit all diesen Kommunikationsplattformen fordern eine professionelle Herangehensweise durch Expertinnen und Experten mit spezifischen Kenntnissen.

8.6.5 Massnahmen

Aufgrund des vorstehend Beschriebenen drängen sich keine Massnahmen auf.

8.7 Überprüfung einer Reduktion von Kampagnen beim Kanton Basel-Stadt (Anzug)

8.7.1 Ausgangslage

Mit Beschluss vom 16. Januar 2019 hat der Grosse Rat den Anzug Patricia von Falkenstein und Konsorten betreffend „Generelle Aufgabenüberprüfung“ für Synergien und Effizienzsteigerungen nutzen“ dem Regierungsrat überwiesen. Als eine Massnahme wird folgendes vorgeschlagen:

„6. Reduktion von Kampagnen beim Kanton Basel-Stadt

Schon die GPK hat in ihren letzten Jahresberichten moniert, dass der Kanton (zu) viele Kampagnen in verschiedenen Bereichen lanciert, welche häufig auf ihre Wirksamkeit kaum oder nur ungenügend zu evaluieren sind. Einzelne Kampagnen haben hierbei zudem die Wirkung völlig verfehlt oder haben nachweislich keine Verbesserung der Situation erwirkt (bspw. Kampagne «RHYLAX am Rheinbord»). Die Regierung soll daher im Rahmen der GAP überprüfen, inwiefern künftig Kampagnen insgesamt reduziert resp. zielgerichteter nur für einige wenige, sehr wichtige Anliegen initiiert werden können (gilt auch für dazugehörige Drucksachen und weitere Begleitmassnahmen).“

Zu diesem Vorschlag wird nachfolgend berichtet.

8.7.2 Vorgehen

Die Staatskanzlei hat den nachfolgenden Bericht zur GAP erstellt. Als Basis dafür dienten eine Umfrage bei den Departementen und eine Umfrage bei den Kantonen Zürich, Bern, St. Gallen und Luzern sowie bei den gleichnamigen Städten. Letztere Umfrage diente zur Erstellung eines Benchmarks.

8.7.3 Kampagnenarten, ihre Ziele und Wirkungen

Die Kampagnen der kantonalen Verwaltung können grob in drei Kategorien eingeteilt werden: Informations-, Werbe- und Aufklärungskampagnen. Informationskampagnen schaffen Transparenz in Bezug auf die Verwaltungstätigkeit und sollen Vertrauen zu den Bürgerinnen und Bürgern herstellen. Hierzu zählt zum Beispiel ein „Tag der offenen Tür“ einer bestimmten Verwaltungsabteilung. Die Werbekampagne zielt auf das Kauf- und Konsumverhalten der Menschen ab. Dazu wird zum Beispiel die Kommunikationskampagne zur Basler Herbstmesse oder zu den Wochenmärkten gezählt. Aufklärungskampagnen haben schliesslich verhaltenslenkende Wirkungen. Es sind Kampagnen zur gesundheitlichen Aufklärung und Prävention, zur Verkehrserziehung oder zum umweltverträglichen Verhalten.

Kampagnen werden mit sehr ähnlichen Methoden geführt, wie sie für gewinnorientierte Marketing-Kampagnen entwickelt wurden. Dazu gehören ein bestimmtes Planungsinstrumentarium, eine Gliederung des Prozesses in mehrere Phasen und der Einsatz verschiedener Kommunikationsmittel im „Marketingmix“. Letzteres ist der Erkenntnis geschuldet, dass die Wirkungen von Kampagnen nicht linear und monokausal gesetzt werden, sondern sich im komplexen Zusammenwirken verschiedener Massnahmen und Faktoren entfalten. Beispielweise muss bei einer Nichtraucher-Kampagne die Zielgruppe über längere Zeit mit unterschiedlichen Mitteln, an unterschiedlichen Orten, von unterschiedlichen Absendern mit den gleichen Botschaften angesprochen werden, bis sich das Verhalten der Zielgruppe ändert.

Kampagnen können nachweislich eine Wirkung haben. Die Wirkung ist umso grösser, je grösser der Zeitraum ist, über welchen die Kampagne sich erstreckt. Bisweilen müssen mehrere Kampagnen mit der gleichen Zielsetzung hintereinander durchgeführt werden, um eine gewisse Wirkung zu erzielen. Deshalb kann die Wirkung einer Kampagne erst nach einer gewissen Zeitdauer beurteilt werden. Am aufwändigsten sind verhaltenslenkende Kampagnen: Sie zielen auf die Veränderung im Denken und in der Einstellung der Menschen ab, die zu einem veränderten Verhalten führt. Beispielhaft kann hier die Anti-Aids-Kampagne in der Schweiz angeführt werden, die mehrere Jahre geführt werden musste, bevor eine Verhaltensänderung bei der Zielgruppe verzeichnet werden konnte.

8.7.4 Kampagnentätigkeit der Verwaltung

Wie schon in der Beantwortung der Schriftlichen Anfrage Joël Thüring „betreffend Kosten für Werbe- und Präventionskampagnen des Kantons Basel-Stadt“ (P185068) festgehalten, beliefen sich 2015-2017 die jährlichen Gesamtkosten des ganzen Kantons für Kampagnen auf durchschnittlich 1,4 Millionen Franken pro Jahr. Eine grobe Einteilung der Kosten auf die Kampagnenkategorien ergibt, dass von den Gesamtkosten ca. 1 Million Franken in Aufklärungs- und Präventionskampagnen und ca. 400'000 Franken in Werbekampagnen (inkl. zur Rekrutierung von Personal) eingesetzt worden sind. Reine Informationskampagnen (inkl. Imagekampagnen) fallen in Bezug auf die Gesamtkosten kaum ins Gewicht.

Die Kampagnentätigkeit der kantonalen Verwaltung leitet sich typischerweise von ihren Sachaufgaben ab – etwa im Gesundheits-, Umwelt- und Sicherheitsbereich, aber auch im Bereich der Messen und Märkte. Hier haben sie ihre Grundlage teilweise im Gesetz. Manche Kampagnen reagieren auch auf ein sich akzentuierendes Problem. Hier seien die Kampagnen gegen das Littering oder gegen die Fahrraddiebstähle erwähnt. Deshalb werden Kampagnen in der Regel auch auf Amtsebene konzipiert und in Auftrag gegeben. Die Entscheidkompetenz über die Durchführung der Kampagne liegt in der Regel auch beim fachlich zuständigen Amt. Je nach Grösse der Kampagne und vor allem der Kosten der Kampagne werden auch der oder die Departementsvorsteherin/Departementsvorsteher, der Regierungsrat und der Grosse Rat im Rahmen der jeweiligen Budgetkompetenz involviert. Dies geschieht von Fall zu Fall und ohne gesamthafte Planung oder Koordination der Kampagnen.

Für jede Kampagne wird ein eigener Marketingmix der Werbemittel gewählt. Dies leitet sich aus der Analyse der zu erreichenden Zielgruppe ab. Die Bedeutung der Social Media in der Kampagnentätigkeit nimmt aber zu. Diese lösen die klassischen Drucksachen ab – was sich zunehmend positiv auf die Kosten auswirken dürfte.

Die Kampagnen werden oft einer Wirksamkeitsprüfung unterzogen. Die durchgeführten Analysen zeigen überwiegend eine positive Wirkung. Verfehlte eine Kampagne ihre Ziele, wurden Anpassungen vorgenommen.

8.7.5 Benchmark

Umfragen bei den Städten Zürich, Bern und St. Gallen und beim Kanton Bern haben ergeben, dass in diesen Städten bzw. in diesem Kanton kaum oder keine systematische, übergreifende Steuerung und einheitliche Evaluation der Kampagnen stattfindet. Vereinzelt wird etwa in der Generalsekretärenkonferenz der Stadt Bern koordiniert.

8.7.6 Ergebnisse

Die generelle Sinnhaftigkeit der Durchführung von Kampagnen wird nach der Analyse nicht in Frage gestellt. Aufklärungskampagnen sind inzwischen ein standardisierter Teil des Arbeitsinstrumentariums von Amtsstellen und sind nicht mehr wegzudenken. Bei vielen Problemlagen ist man auf die Mitwirkung der Bevölkerung angewiesen. Diese Mitwirkung erreicht man z.B. durch Kampagnen über den Einbruchschutz, den Alkoholkonsum oder über das Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher Herkunft. Werbekampagnen, wie zum Beispiel zur Rekrutierung von Polizeipersonal oder für die Bewerbung der Herbstmesse, werden auf Basis einer entsprechenden Angebots- und Nachfrageanalyse durchgeführt. Schliesslich ist es für die Aufgabe des Standortmarketings wohl unerlässlich, dass dafür auch Mittel für Kampagnen gesprochen werden.

Der Entscheid über die Durchführung einer Kampagne sollte infolgedessen auch bei der zuständigen Amtsstelle getroffen werden, natürlich vorbehältlich der betreffenden Budgetkompetenzen. Die Effizienz könnte aber erhöht, Synergien könnten genutzt und Doppelspurigkeiten vermieden werden, wenn gesamtkantonal eine Stelle den Überblick über geplante Kampagnen erhalten, Planungen auf ihre Zielgerichtetheit überprüfen und diese im Bedarfsfall koordinieren würde.

Die Wirkung der Kampagnen wird oft, aber nicht konsequent evaluiert. Das hat auch darin seinen Grund, dass manchmal die Kosten für die Evaluation zu den Kosten der Kampagne in einem Missverhältnis stehen würden. Hier könnte die Effizienz gesteigert werden, wenn in einer gesamtkantonalen Stelle Evaluationsmethoden diskutiert und Erfahrungen über die Wirkung von Kampagnen ausgetauscht werden können.

8.7.7 Massnahmen

Es wird empfohlen, dass der Konferenz der Informationsbeauftragten der Departemente (bestehend aus den sieben Kommunikationsleitenden der Departemente und dem Regierungssprecher) die Aufgabe übertragen wird, gemeinsam mit den fachlich zuständigen Ämtern die Planungen von Kampagnen zu koordinieren und die jeweils geeigneten Evaluationsmethoden zu besprechen. Die Konferenz tagt bereits heute vierteljährlich.

8.8 Organisations- und Prozessentwicklung der Kantonalen Fachstelle für öffentliche Beschaffungen (BVD)

8.8.1 Ausgangslage

Mit Beschluss vom 23. April 2013 hat der Regierungsrat festgelegt, dass die Zusammenarbeit zwischen der ehemaligen Fachstelle für Submissionen des BVD und den Bedarfsstellen der anderen Departemente sowie den verselbständigten Betriebe (IWB, BVB, Spitäler, Universität) verstärkt werden soll. Am 2. Juni 2015 hat der Regierungsrat ein von den Departementen erarbeitetes Konzept genehmigt und die Einrichtung einer Kantonalen Fachstelle für öffentliche Beschaffungen (KFöB) beschlossen, welche die Departemente bei ihren Beschaffungen berät und Ausschreibungen ab dem offenen Verfahren begleitet. Die KFöB hat ihre Arbeit am 1. Januar 2016 aufgenommen.

Mit Beschluss vom 2. Juni 2015 hat der Regierungsrat zudem die Umsetzung der Beschaffungsstrategie des Kantons Basel-Stadt mit Massnahmen zur Beschaffungsoptimierung gutgeheissen. Dabei hat er die Schaffung einer Stelle für die kantonale Koordination des strategischen Einkaufs (KKStE) beschlossen, welche bei der KFöB angesiedelt wurde. Am 1. Januar 2016 hat die KKStE ihre Tätigkeit bei der KFöB aufgenommen.

Auch wenn durch die Angliederung der KKStE an die KFöB gewisse Synergien genutzt werden können, gehen die beiden Aufträge von unterschiedlichen Zielsetzungen aus. Beim Projekt der kantonalen Beschaffungsstrategie steht der strategische Einkauf (was soll zentral koordiniert beschafft werden?) im Vordergrund, während es beim Auftrag zu Durchführung von öffentlichen Beschaffungen demgegenüber um die Beschaffungsabläufe (wie soll beschafft werden?) geht.

Parallel zu den oben aufgeführten Entwicklungen hat die Sensibilität für den Umgang mit öffentlichen Beschaffungen in der Öffentlichkeit und Politik massgeblich zugenommen, was zu einer Vielzahl an politischen Vorstössen und medialen Anfragen bei der KFöB geführt hat.

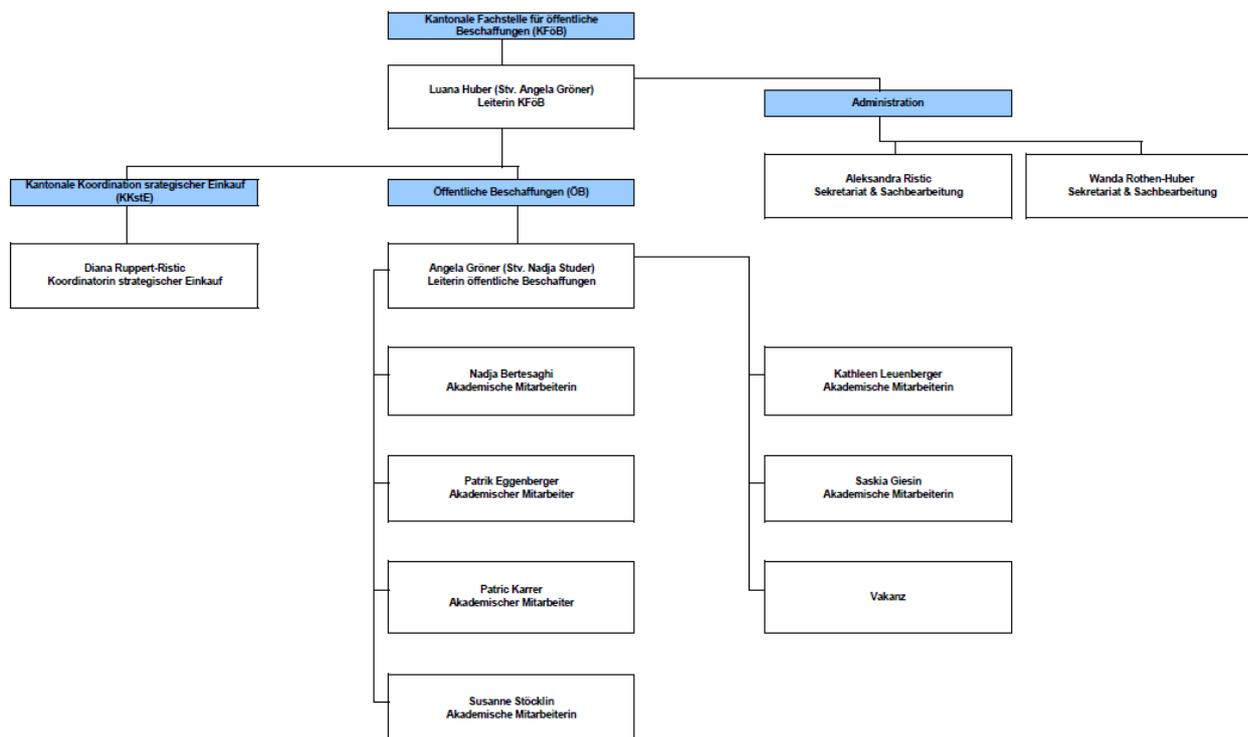
8.8.2 Vorgehen

Mit der Einrichtung der KFöB und der Umsetzung der KKStE haben sich der Auftrag, die Tätigkeiten und die Zuständigkeiten der Fachstelle für Submissionen massgeblich geändert. Um die neuen Aufgaben wahrnehmen zu können, erwies sich eine interne Überprüfung und Anpassung der Organisation und der Prozessabläufe als erforderlich.

8.8.3 Analyse

8.8.3.1 Organisationsentwicklung KFöB

Im Rahmen einer Organisationsentwicklung hat die KFöB auf die veränderten Aufgabengebiete und die Zunahme an Personal reagiert und Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen auf der Abteilung neu geordnet. Das Organigramm der KFöB sieht heute wie folgt aus:



Ziel der neuen Organisationsstruktur war insbesondere eine Entlastung der Leitung von den operativen Alltagsgeschäften, damit die wachsende Zahl an Grossprojekten im Beschaffungswesen wie z.B. Umgang mit komplexen IT-Beschaffungen, Nachhaltigkeit oder Lohngleichheit zwischen Mann und Frau im öffentlichen Beschaffungswesen sowie die zahlreichen politischen Vorstösse mit den bestehenden personellen Ressourcen bewältigt werden konnte. Zudem wurden für eine effiziente und effektive Beratung der Departemente einzelne Ansprechpartner mit thematischen Schwerpunkten bestimmt.

Weitere Entwicklungen wie beispielsweise die laufenden Revisionen der beschaffungsrechtlichen Bestimmungen auf nationalen und interkantonalen Ebene mit Auswirkungen auf die kantonalen Bestimmungen, die bevorstehender Einführung einer neuen Internetplattform für öffentliche Beschaffungen (simap.ch) etc. sind als deutliches Signal zu verstehen, dass die Anforderungen an die KFöB auch künftig hoch bleiben werden. Durch die Stärkung der Leitungsfunktionen innerhalb der KFöB soll versucht werden, auch die damit einhergehenden zusätzlichen Projekte mit den bestehenden personellen Ressourcen zu realisieren.

8.8.3.2 Prozessentwicklung KFöB

Aufgrund der Teamgrösse, der wachsenden Anzahl an Bedarfsstellen und Ansprechpartner der KFöB sowie der zunehmenden Offenlegungspflicht gegenüber den Bedarfsstellen, Gremien, Kommissionen, Gerichten und Medien war die Implementierung eines bedarfsgerechten elektronischen Geschäftsverwaltungssystems eine Voraussetzung für eine erfolgreiche Einrichtung der KFöB. Seit Januar 2017 verwaltet die KFöB ihre Ausschreibungen und Geschäfte ausschliesslich über Axioma.

Die nachfolgende Übersicht über die Vergabeanzahl differenziert nach Verfahrensart sowie Gesamtvergabesumme für die Jahre 2013 – 2017 übermittelt einen groben Überblick über die grosse Anzahl an Daten, welche die KFöB bearbeitet. Obwohl die KFöB ihre Arbeit erst 2016 aufgenommen hat, wurde die Fachstelle für Submissionen des BVD bereits im 2015 im Hinblick auf die Einrichtung der KFöB in grösserem Umfang für die anderen Departemente tätig, was sich u.a. im sprunghaften Anstieg der Betreuung von offenen Verfahren im Staatsvertragsbereich im Jahre 2015 widerspiegelt.

Die Komplexität der Beschaffungsgegenstände hat in den vergangenen Jahren teilweise stark zugenommen. Von der Anzahl Verfahren können deshalb nur bedingt Rückschlüsse auf den Bearbei-

tungsaufwand der einzelnen Ausschreibungen gezogen werden. Generell kann festgehalten werden, dass der Aufwand für die Bearbeitung von offenen und selektiven Verfahren tendenziell steigt.

* Erfassung erst ab 2017

	Binnenmarkt				Staatsvertrag			Total Anzahl	Total Mio. CHF
	Freihändige Verfahren	Einladungsverfahren	Offene Verfahren	Selektive Verfahren	Freihändige Verfahren	Offene Verfahren	Selektive Verfahren		
2017	2'344	79	115	0	13	207	7	2'765	576'961'216
2016	2'462	79	115	*	*	221	*	2'877	443'099'945
2015	2'496	87	103	*	*	214	*	2'900	442'811'932
2014	2'832	103	107	*	*	143	*	3'185	446'893'190
2013	2'420	93	47			126		2'686	308'213'044

Neben der Nutzung von Grundfunktionalitäten zur allgemeinen Verwaltung von Ausschreibungen und weiteren Geschäften setzt die KFöB laufend weitere Optimierungsmassnahmen um. Damit sollen in einem zweiten Schritt wiederkehrende Tätigkeiten mit technischer Unterstützung in Aufwand und Zuverlässigkeit verbessert werden. Per Ende 2019 werden beispielsweise die Erstellung von diversen Reporting per Knopfdruck finalisiert sowie das Sitzungsmanagement mit einer Aufgabenüberprüfung und Beschlussliste umgesetzt.

8.8.4 Ergebnisse

Folgende wichtige Ergebnisse können aus der Aufgabenüberprüfung abgeleitet werden:

- Die KFöB musste ihre Organisationsstruktur im 2016 aufgrund der Einrichtung der KFöB und der Umsetzung der KKStE an die neuen Gegebenheiten anpassen.
- Zur Effizienz- und Qualitätssteigerung „bündelt“ die KFöB bei Bedarf thematische Schwerpunkte mit Erstansprechpersonen.
- Mit der Einrichtung der KFöB hat die Anzahl an Bedarfsstellen und Ansprechpartner zugenommen.
- Die KFöB verwaltet eine grosse Anzahl an Ausschreibungsverfahren und Geschäften.
- Um mit den bestehenden Ressourcen die zunehmenden zusätzlichen weiteren Aufgaben wahrnehmen und Projekte umsetzen zu können, ist ein elektronischer und durchgehender Informationszugang unerlässlich.
- Ohne das Geschäftsverwaltungssystem Axioma könnte die KFöB ihre Dienstleistungen nicht in der heutigen Effizienz und Qualität erbringen.
- Der zunehmenden Offenlegungspflicht der Tätigkeiten der KFöB gegenüber den Bedarfsstellen, Gremien, Kommissionen, Gerichten und Medien kann die KFöB nur durch den Einsatz des Geschäftsverwaltungssystems Axioma gerecht werden.

8.8.5 Massnahmen

Seit der Einrichtung der KFöB und der Umsetzung der KKStE im 2016 konnten bereits einige organisatorische und prozessorientierte Massnahmen umgesetzt werden. Weiter wurden folgende Massnahmen zur Umsetzung beschlossen:

8.8.5.1 Organisatorische Massnahmen

- Von der gelebten Arbeitsweise innerhalb der Fachstelle werden die Funktionen gemäss Organigramm 2016 konkretisiert und graduell in eine neue Arbeitspraxis überführt. Die Stellenbeschreibungen der Leitung und Stv. Leitung der KFöB wurden entsprechend angepasst und werden momentan beim ZPD neu beurteilt.
- Eine Konkretisierung und Abgrenzung der Aufgaben, Verantwortung und Kompetenzen zwischen der Leitung und Stv. Leitung Öffentliche Beschaffungen (ÖB) soll im 2020 umgesetzt werden.

- Für die Gewährleistung der Kontinuität und Verfügbarkeit von Informationen sollen für die Schwerpunktthemen der KFöB neben Erstansprechpersonen bis Ende 2019 auch Zweitansprechpersonen festgelegt werden.

8.8.5.2 Prozessorientierte Massnahmen

- Die laufenden Arbeiten zur Erstimplementierung des Geschäftsverwaltungssystems Axioma (inkl. Abnahme) werden bis Ende 2019 abgeschlossen.
- Eine automatisierte Erstellung von wiederkehrendem Reporting der KFöB wird im 2019 finalisiert.
- Das Sitzungsmanagement mit der Bearbeitung von Traktandenlisten, Protokollen, Aufgaben und Beschlusslisten wird im 2019 umgesetzt.

8.8.5.3 Fazit organisatorische und prozessorientierte Massnahmen

Die KFöB ist nach wie vor personell stark ausgelastet. Bei der Aufgabenüberprüfung stand demnach das Optimierungspotential in der Verwendung von bestehenden Ressourcen im Vordergrund. Die personellen Ressourcen, die durch die organisatorischen und prozessorientierten Massnahmen eingespart werden können, sind unerlässlich für die Umsetzung von laufenden Grossprojekten wie die Gewährleistung der Einhaltung der Lohngleichheit zwischen Mann und Frau und die Berücksichtigung der Nachhaltigkeit im Beschaffungswesen, die Implementierung der neuen Beschaffungsplattform simap.ch, die Anpassung der kantonalen beschaffungsrechtlichen Bestimmungen nach Abschluss der Revision der Interkantonalen Vereinbarung über öffentliche Beschaffungen (IVöB) etc.. Eine konkrete Quantifizierung des Einsparungspotentials durch die organisatorischen und prozessorientierten Massnahmen in Stellenprozenten ist nicht möglich. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass durch deren Implementierung nach einem zusätzlichen Initialaufwand bis zu circa 50 Stellenprozent eingespart werden können, die für die genannten Folgeentwicklungsprojekte, die teilweise in neuen Daueraufgaben der KFöB münden, eingesetzt werden.

Tabelle 7: Finanzielle und personelle Auswirkungen

Organisatorische und prozessorientierte Massnahmen				
	2019	2020	2021	2022
Finanziell (in Franken; + Belastung; - Einsparung)	-80'000 +80'000	-80'000 +80'000	-80'000 +80'000	-80'000 +80'000
Personell (in VZA; + Erhöhung; - Einsparung)	-0.5 +0.5	-0.5 +0.5	-0.5 +0.5	-0.5 +0.5

keine sofort realisierbare Einsparung aber es besteht das Potenzial zukünftige Aufgaben ohne Personalaufstockung zu bewältigen (Potenzial von 0.5 HC)

8.9 Einführung der elektronischen Baubewilligung (BVD)

8.9.1 Ausgangslage

Das Bau- und Gastgewerbeinspektorat (BGI) führt alle Baubewilligungsverfahren auf Privatparzellen im Kanton Basel-Stadt durch. Als zentrale Koordinationsstelle sorgt es für einen optimalen Ausgleich zwischen den Anliegen der Bauwilligen und Betriebsinhabern und denjenigen der Nachbarschaft und der Allgemeinheit. Jährlich werden ca. 1'600 Baubegehren und 460 Meldeverfahren von 27 involvierten Personen bearbeitet.

Das Verfahren ist sehr Papier-lastig; eine Workflowunterstützung durch die Fachapplikation existiert nicht. Die Arbeitsabläufe werden daher weitgehend manuell gesteuert. Als Fachapplikation wird seit 2002 das 'in die Jahre gekommene' System BBGinfo eingesetzt, das als Individuallösung im Auftrag des Kantons entwickelt und weiterentwickelt wurde. Die Fachapplikation wird im BVD auch im Tiefbauamt in der Allmendverwaltung und der Abteilung Gewässer und Abwasser und in der Stadtgärtnerei für Bewilligungsverfahren eingesetzt.

Die Baugesuche werden über ein Formular im pdf-Format per traditionelle Post eingereicht und dann im BGI manuell im System erfasst. Da keine digitale Dossierführung eingeführt ist, wird für die Zirkulation mit den mitwirkenden Behörden 'kistenweise' Papier spediert. Unter diesen prozessualen und technischen Voraussetzungen sind die Durchlaufzeiten in den letzten Jahren schlechter geworden. Vorgegeben ist, dass mindestens 90% der Gesuche innerhalb von 3 Monaten bearbeitet sein sollen.⁶ Erreicht wird dieses Ziel aktuell nur in 84% der Fälle. Dabei hat sich insbesondere auch das jährliche mit dem Baugesuch anzugebende Bauvolumen in den Jahren 2014-2018 auf durchschnittlich CHF 1.7 Mrd. gegenüber der Periode 2009-2013 mit CHF 1.2 Mrd. um rund 40% erhöht. Die Einhaltung der geforderten maximalen Durchlaufzeit soll durch einen digitalen, medienbruchfreien und bidirektionalen Prozess im Sinne eines E-Government verbessert werden. Diese Massnahme entspreche den technologischen Möglichkeiten, den Anforderungen der Kundinnen und Kunden und der kantonalen E-Government-Strategie. Hierzu sei auf die folgenden strategischen Leitlinien hingewiesen:

- E-Government ist dort zu etablieren, wo Nutzen für die Kundinnen und Kunden generiert werden kann und sich die Prozesse wirtschaftlich betreiben lassen.⁷
- Die gesetzeskonforme und kundenorientierte Erfüllung der Aufgaben soll mit durchgängig digitalisierten Prozessen ermöglicht werden.⁸
- Die digitale Bearbeitung und Verwaltung von Records verlangen in der Folge zeitgemässe digitale Arbeitsmethoden.⁹
- Die Effizienz (und damit auch die Einfachheit) gesetzlicher Verfahren im Allgemeinen und des Baubewilligungsverfahrens im Besonderen ist für den Regierungsrat des Kantons ein wichtiges Ziel.¹⁰

8.9.2 Vorgehen

Die Analyse wurde mit externer Unterstützung durchgeführt. Im Mittelpunkt standen dabei die Ursachen, die zur Verfehlung der vorgegebenen Durchlaufzeiten führen. Ausserdem wurde das staatliche Erfordernis, mögliche alternative Leistungserbringer und eine Reduzierung des Umfangs der Aufgabenerfüllung hinterfragt.

8.9.3 Analyse

Ein gut funktionierendes Baubewilligungsverfahren, welches sich im Spannungsfeld unterschiedlichster Anspruchsgruppen unter Einhaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen und festgelegter

⁶ Vgl. § 87 Bau- und Planungsgesetz (BPG)

⁷ E-Government-Strategie Kanton Basel-Stadt 2014-2018, S. 15, Vom Regierungsrat in Kraft gesetzt am 01. Juni 2014

⁸ Informatikleitbild Kantonale Verwaltung Basel-Stadt 2018+, S. 2, Vom Regierungsrat in Kraft gesetzt per 05. Juni 2018

⁹ Records-Management-Strategie Kanton Basel-Stadt 2018–2024, Seite 5, Vom Regierungsrat beschlossen am 31. Oktober 2017

¹⁰ Antwort des Regierungsrats an den Grossen Rat zur Motion der Bau- und Raumplanungskommission betreffend Vereinfachung des Baubewilligungswesens, S. 3, 2019

Durchlaufzeiten bewegt, hat im öffentlichen Interesse in Bezug auf ökonomische und ökologische Anforderungen der kantonalen Raumordnung immense Bedeutung. Dabei kommt in der öffentlichen Wahrnehmung dem Gleichbehandlungsprinzip eine besondere Bedeutung zu. Mit einer Ausdehnung der Eigenverantwortung der Bauherrschaften auf gewisse Prüfgebiete wird das Missbrauchsrisiko als erheblich eingeschätzt. Um das Gleichbehandlungsprinzip nicht zu gefährden, ist davon abzusehen, und die Aufgabe sollte auf bestehendem Niveau als staatliche Notwendigkeit weiterhin erfüllt werden.

Formal betrachtet ist der Handlungsspielraum bei der Aufgabenerfüllung nicht sehr gross. Prozessual betrachtet lässt er aber viele Fassetten zu. Einer Digitalisierung steht daher nichts im Wege. Mit der Zuständigkeit des BGI als kantonale Leitbehörde für alle Bauvorhaben auf Privatparzellen des Kantons ist aufgrund des Volumens Synergiepotenzial vorhanden. Die Fallzahl ermöglichte ökonomisch vertretbare bessere prozessuale und technische Rahmenbedingungen. Eine Dezentralisierung in die Gemeinden würde daher keinen Sinn machen, insbesondere deshalb nicht, weil in der Stadt die kantonale Verwaltung auch die Gemeindeverwaltung darstellt und die Stadt den allergrössten Teil der Gesuche ausmacht. Die Frage nach anderen Leistungserbringern kann verneint werden.

8.9.3.1 Wirksamkeit

Wie bereits ausgeführt, entspricht die Durchlaufzeit nicht den Vorgaben. Unbestritten ist die Qualität der Entscheide. Die Form der Aufgabenerfüllung entspricht allerdings nicht den technologischen Möglichkeiten und der gesellschaftlichen Entwicklung. Mit einem digitalen Baugesuch würden nicht nur bessere Durchlaufzeiten ermöglicht, sondern auch eine zeitgemässe Erbringung staatlicher Dienstleistungen und damit eine Steigerung der Kundenfreundlichkeit erreicht. Die im Folgenden skizzierten Aspekte des angestrebten Ablaufs sind technologisch realisierbar und entsprechen den gesellschaftlichen Erwartungen und den diesbezüglichen strategischen kantonalen Zielen:

1. Einbindung des Baugesuchsverfahrens in das kantonalen eGovernment-Portal über das bereits bestehende 'eKonto' als bidirektionale Kommunikationsplattform. Die involvierten Parteien werden über den Verfahrensstand informiert und Dokumente werden bereitgestellt.
2. Digitale Erfassung des Baugesuchs, in dem online durch das Formular 'geführt' und auf Fehleingaben hingewiesen wird.
3. Digitale Einreichung des digital signierten Gesuchs.
4. Medienbruchfreie, workflowbasierende digitale interne Prozesse unterstützt durch eine workflowbasierende Fachapplikation mit digitaler Dossierführung
5. Parallele bidirektionale digitale materielle Zirkulation mit den mitwirkenden Behörden
6. Displays, die eine digitale Beurteilung z.B. von grossflächigen Bauplänen unterstützen
7. Archivierung und Langzeitarchivierung der digitalen Fallakte
8. Vernetzte mobile Devices (Tablets, Smartphones) z.B. für Baukontrollen

8.9.3.2 Effizienz

Um die Vorgabe aus dem Bau- und Planungsgesetz erfüllen zu können, sind die Prozesse auf digitale Gegebenheiten anzupassen und in die IT-Infrastruktur zu investieren. Mit diesen Massnahmen wird das Baubewilligungsverfahren effizienter, kundenfreundlicher und der Service Public verbessert. Auch in anderen Kantonen wird als häufigste Ursache zu langer Durchlaufzeiten die Papierlastigkeit des Verfahrens angegeben. Mit dem digitalen Bewilligungsverfahren sollen die erforderlichen Verbesserungen erreicht werden. In den Kantonen Zürich, Bern, Aargau, Schwyz und Basel-Land ist die Umstellung in Teilbereichen und in unterschiedlicher Ausprägung bereits realisiert und hat, dort bereits zu Effizienzgewinn geführt wie auch in Basel-Stadt bei der Allmendverwaltung des Tiefbauamtes.¹¹ Eine vollständige Umstellung des gesamten Prozesses wird angestrebt aber ist noch nirgends in der Schweiz erreicht.

¹¹ https://egovpartner.zh.ch/internet/microsites/egovpartner/de/projekte/p005_ePB-ZH.html
<https://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/baubewilligungen/baubewilligungen/ebau.html>
<https://www.ag.ch/de/bvu/bauen/baubewilligungen/ebauaargau/ebauaargau.jsp>
<https://www.sz.ch/behoerden/raumentwicklung-ebau/baugesuchszentrale/elektronische-baubewilligung.html/72-416-377-2143-6310>
<https://www.baseland.ch/politik-und-behorden/direktionen/bau-und-umweltschutzdirektion/bauinspektorat/formulare/themen>

8.9.4 Ergebnisse

Ohne den detaillierten Analysen im Projekt bezüglich prozessualer, technologischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Möglichkeiten der Digitalisierung vorzugreifen, können bereits jetzt die folgenden Annahmen getroffen werden:

- Die Prozesse lassen sich auf die digitalen Erfordernisse umstellen, ohne die gesetzlichen Rahmenbedingungen zu verletzen.
- Aus kantonalen Besonderheiten sind keine prozessualen Unterschiede zu anderen Kantonen zu erwarten. Daher können auch standardisierte IT-Systeme in Betracht gezogen werden.
- Die Kundinnen und Kunden erwarten schnellere Durchlaufzeiten und transparentere Verfahren. Eine grosse Mehrheit wird der Digitalisierung positiv gegenüberstehen. Unter diesen Voraussetzungen wären signifikante Verbesserungen der Durchlaufzeiten relativ schnell erreichbar.
- Die Annahme, dass sich die Durchlaufzeiten mit der Digitalisierung erheblich verbessern lassen, entspricht den Erwartungen anderer Kantone der Schweiz.

8.9.5 Massnahmen

Mit dem Projekt 'Digitales Baubewilligungsverfahren' soll die Einhaltung der vorgegebenen Durchlaufzeiten bei gleichbleibend hoher Qualität erreicht werden. Ziel ist es, dafür einen durchgängig medienbruchfreien digitalen bidirektionalen Ablauf zu etablieren und damit einen wichtigen Schritt in die Zukunft zu machen. Dabei wird die Nachhaltigkeit der Investition von zentraler Bedeutung sein. Das Projekt ist als Teil der Digitalisierungsoffensive zu verstehen, mit der der Regierungsrat die Digitalisierung der Verwaltung vorantreiben will.¹² In diesem Zusammenhang und mit dem zunehmenden zeitlichen Druck wird es unumgänglich, für derartige Digitalisierungsvorhaben die erforderlichen Mittel bereitzustellen. Um das Projekt zielgerichtet aufzugleisen, werden jetzt die Voraussetzungen für die initialisierenden Entscheidungen erarbeitet. Dabei wird auch geprüft, ob sich die Prozesse mit denen der genannten anderen Bewilligungsverfahren im BVD gleichen und sich daraus Synergiepotenzial durch Mehrfachnutzung im Sinne des Leitsatzes 'Gleiche IT-Lösung für gleiche Prozesse'¹³ ergibt. Im Anschluss wird im 2. Quartal 2020 der Antrag zur Aufnahme in das Investitionsprogramm gestellt. Die Projektumsetzung soll im Januar 2021 starten.

Noch nicht zum jetzigen Zeitpunkt, sondern erst nach Abschluss der Projektinitialisierung werden konkrete Aussagen zum Mittelbedarf vorliegen.

Mit der Investition für diese Massnahme wird eine erhebliche Effizienzsteigerung im Bewilligungsverfahren erreicht. Diese Effizienzsteigerung wird ermöglichen, die geforderten Durchlaufzeiten ohne zusätzliches Personal zu bearbeiten. Damit wird die Kundenfreundlichkeit erhöht, was dem 'Service public'-Ansatz in der Schweiz entspricht, mit dem die Grundversorgung mit Dienstleistungen für alle Bevölkerungsschichten zu gleichen Bedingungen in guter Qualität und zu angemessenen Preisen zur Verfügung gestellt werden soll.¹⁴

¹² Vgl. Legislaturplan 2017 - 2021

¹³ Informatikstrategie des Kantons Basel-Stadt, Vom Regierungsrat beschlossen am 4. September 2007

¹⁴ Service public in der Schweiz, Archiviertes Abstimmungsossier, Stand 05.06.2016

8.10 Erneuerung des Fachsystems Leitungskataster und Optimierung der Abläufe (BVD)

8.10.1 Ausgangslage

Der Leitungskataster Basel-Stadt ist seit 100 Jahren eine wichtige Anlaufstelle für Auskünfte über sämtliche in der Allmend liegenden Versorgungs- und Entsorgungsleitungen. Er wird basierend auf gesetzlichen Grundlagen geführt und richtet sich an den Bedürfnissen der beteiligten Werke und der kantonalen Verwaltung. Das Grundbuch- und Vermessungsamt Basel-Stadt (GVA) ist sowohl für die Einmessung der Leitungen im Feld als auch für die Verwaltung und Publikation des Leitungskatasters Basel-Stadt (LK BS) zuständig. Die Kosten werden vollumfänglich von den beteiligten Werken und Institutionen getragen (IWB, BVB, BVD, Gemeinden Riehen und Bettingen, Swisscom, UPC).

Ursprünglich wurde der Leitungskataster auf Plänen geführt, die in den Jahren 1995 - 2000 digitalisiert wurden. Die Darstellung der Leitungen basiert auf einer gemeinsamen Richtlinie der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft.

Im Jahre 2012 veröffentlichte die SIA neue Normen und Merkblätter für den Leitungskataster (SIA 405), die u.a. ein neues Datenmodell und Datenaustauschformate definierten. Der Kanton Basel-Landschaft führte daraufhin das neue Datenmodell im Rahmen eines Reformprojektes, bei dem auch eine Vertretung des Kantons Basel-Stadt beteiligt war, ein.

Das GVA nahm dies zum Anlass, im Jahre 2014 ein Projekt zu starten, den Leitungskataster Basel-Stadt zu modernisieren.

8.10.2 Vorgehen

Es wurde eine Machbarkeitsstudie ausgearbeitet, welche die bestehende Fachlösung, die umfangreichen Daten und die eingespielten Prozesse des LK BS analysierte und Handlungsempfehlungen für eine neue Fachlösung aufzeigte, welche die aktuellen Bedürfnisse abdeckt und künftige Erweiterungen zulässt. Die Machbarkeitsstudie machte konzeptionelle Aussagen u.a. zu den folgenden Themen:

- Anforderungen der beteiligten Werke und der Verwaltung an den LK BS
- Prozessoptimierung und Vergleich mit anderen Kantonen
- Geeignetes Datenmodell
- Vorhandene Fachsystem-Landschaften, -Architekturen und deren Eignung für BS
- Kosten / Nutzen der in Frage kommenden Fachsysteme

Aufgrund der Ergebnisse der Machbarkeitsstudie wurde ein Pflichtenheft erstellt und eine Ausschreibung für das neue Fachsystem mit einem Einladungsverfahren durchgeführt.

Daneben wurden weitere Teilprojekte zur Prozessoptimierung (Ersatz der Feldinstrumente und Schnittstellen) und zur Verteilung der Kosten auf die beteiligten Werke durchgeführt.

Das gesamte Projekt wurde von einer externen Fachperson (Dani Laube, Laube & Klein) begleitet, die grosse Erfahrungen mit dem LK in anderen Kantonen hat und aktuell das Projekt „Leitungskataster Schweiz“ des Bundesamtes für Landestopografie leitet.

8.10.3 Analyse

8.10.3.1 Staatliche Notwendigkeit

Im Rahmen der Einführung des kantonalen Geoinformationsgesetzes im Jahre 2012 wurde die Auslagerung von Teilen der amtlichen Vermessung und damit auch des Leitungskatasters diskutiert. Im damaligen Ratschlag des Regierungsrates (11.0028.01/08.5058.03) und im Bericht der Bau- und Raumplanungskommission (11.0028.02/08.5058.04) wurde festgehalten, dass in einem Stadtkanton wie Basel-Stadt die Aufgabenerfüllung der amtlichen Vermessung durch eine staatliche Stelle die effizienteste Form darstellt. In einer dicht bebauten Stadt ist die Zusammenarbeit mit den übrigen Verwaltungsstellen sehr wichtig. Die Anforderungen an die Detaillierung und Aktualität sind auch entsprechend höher. In vergleichbaren Städten wie Zürich oder Bern werden die Arbeiten der amtli-

chen Vermessung ebenfalls durch staatliche Stellen erledigt. Der Grosse Rat unterstützte diese Einschätzung nach kurzer Debatte einstimmig.

8.10.3.2 Wirksamkeit

In den vorbereitenden Gesprächen mit den beteiligten Werken und Institutionen zeigte sich, dass die aktuelle Aufgabenverteilung akzeptiert und für Basel-Stadt als optimal erachtet wird. Die Einführung des neuen Datenmodells ermöglicht eine problemlose Nutzung der Daten über die Kantons-grenzen hinaus. Mit dem neuen Datenmodell ist es auch einfacher möglich, eine Qualitätsverbesserung durch Datenabgleich mit den Werken zu erreichen.

8.10.3.3 Effizienz

Im Rahmen dieses Projektes wurde auch auf eine Optimierung der Prozesse zwischen den Arbeiten der amtlichen Vermessung und des Leitungskatasters geachtet. Mit der Vereinheitlichung der Vermessungsmethoden im Aussendienst und der Softwareumgebung im Büro ist es einfacher, die Mitarbeitenden dort einzusetzen, wo der Bedarf aktuell am höchsten ist. Leitungen müssen innerhalb eines halben Tages nach Auftragseingang eingemessen werden. Dafür gibt es andere Vermessungsarbeiten, die ohne Zeitdruck ausgeführt werden können.

8.10.3.4 Finanzielle Tragbarkeit

Die Kosten für den Leitungskataster werden gemäss den gesetzlichen Vorgaben vollständig durch die beteiligten Werke und Institutionen getragen. Mit dem neuen Datenmodell und den optimierten Prozessen können die Kosten gesenkt und verursachergerecht abgerechnet werden.

8.10.4 Ergebnisse

Mit der Umsetzung des Projektes konnten die folgenden Verbesserungen erzielt werden:

- Die Daten des Leitungskataster sind im aktuellen SIA-konformen Datenmodell verfügbar und können z.B. problemlos mit jenen des Kantons BL kombiniert werden.
- Mit der Optimierung der internen Prozesse können die Mitarbeitenden flexibler eingesetzt werden. Zusammen mit den modernen Arbeitsmitteln kann damit rascher auf externe oder verwaltungsinterne Bedürfnisse reagiert werden.
- Die Qualität und Aktualität der Daten, wie auch die Flächendeckung konnten gesteigert werden.
- Mit der Einführung eines präziseren Verteilschlüssels können die Kosten für die beteiligten Werke und Institutionen verursachergerecht verteilt werden.

8.10.5 Massnahmen

Die folgenden Massnahmen wurden bereits umgesetzt:

- Im November 2017 wurden die Daten des Leitungskatasters in das neue Modell migriert.
- Die Flächendeckung der Daten des Leitungskatasters konnte gesteigert werden.
- Der neue Verrechnungsschlüssel für die beteiligten Werke und Institutionen wurde auf den 1.1.2018 eingeführt. Dies führte zu Einsparungen bei den meisten Beteiligten.
- Die nicht mehr benötigten Personalressourcen konnten intern auf andere Projekte umgelagert und über diese finanziert werden, wie z.B. die Erfassung projektierte Gebäude in der amtlichen Vermessung, die Nachführung des 3D-Stadtmodells oder die Erfassung der Servitutlinien aus privaten Plänen.

Noch offen sind die folgenden Massnahmen:

- Datenabgleich mit den beteiligten Werken
- Integration der Hausanschlüsse

Die Einsparungen aufgrund der umgesetzten Massnahmen betragen wiederkehrend ca. 80'000 Franken pro Jahr. Da die vollständigen Kosten des Leitungskatasters durch die beteiligten Werke und Institutionen getragen werden, fallen diese Einsparungen auch dort an. Für das GVA ist es ein Nullsummenspiel, da sich die Einnahmen entsprechend dem Rückgang des Aufwandes reduzierten.

Tabelle 8: Kosten des Leitungskatasters

Kosten des Leitungskataster (getragen durch die beteiligten Werke und Institutionen)				
	2015	2016	2017	2018
Wiederkehrende Kosten (ohne Migrationsprojekt)	CHF 1'268'655	CHF 1'057'462	CHF 1'089'638	CHF 984'310
Anzahl gewichtete Leitungseinmessungen	3'114	2'678	2'603	2'570

Tabelle 2: Finanzielle und personelle Auswirkungen

Modernisierung Leitungskataster Basel-Stadt				
	2018	2019	2020	2021
Finanziell (in Franken; + Belastung; - Einsparung)	- CHF 80'000	-CHF 80'000	- CHF 80'000	- CHF 80'000
Personell (in VZA; + Erhöhung; - Einsparung)	- 0.5	- 0.5	- 0.5	- 0.5

Für den Kanton Basel-Stadt gibt es keine Einsparungen, da der Leitungskataster zu 100% durch die beteiligten Werke finanziert wird. Diese profitieren nun direkt von der optimierten Leistungserfüllung.

8.11 Konzessionierung der Plakatierung im öffentlichen Raum (BVD)

8.11.1 Ausgangslage

§38 des Gesetzes über die Nutzung des öffentlichen Raums (NöRG) regelt, dass eine Ausschreibung einer Nutzung zu Sondernutzung erfolgen muss, wenn absehbar ist, dass mehr Gesuche eingehen, als Bewilligungen erteilt werden können. Dies ist bei der Vergabe von Plakatflächen der Fall. Das Gesetz schreibt dabei sachbezogene Auswahlkriterien und die Berücksichtigung der Grundrechte vor. Das bedeutet, dass sich alle geeigneten Interessenten frei und gleichberechtigt um eine Erteilung der Bewilligung bewerben können müssen.

Ausserdem hat sich die grossrätliche Finanzkommission in den Jahren 2002 und 2004 im Nachgang zum sogenannten „WC-Vertrag“¹⁵ vertieft mit der Frage auseinandergesetzt, ob es zulässig sei, wenn Unternehmen Investitionen in anderweitige Infrastrukturen tätigen und damit ein Plakatierungsrecht erwerben. Sie hat dabei wesentliche Empfehlungen gemacht und forderte, das Bruttoprinzip durchgängig anzuwenden. (Bericht der Finanzkommission des Grossen Rates zum Ratsschlag Nr. 9281 betreffend öffentliche Toilettenanlagen, Verbesserung der Infrastruktur und Umsetzung des Gesamtkonzeptes, vom 7. Mai 2002 und 11. Mai 2004/002259).

In der vergangenen dreizehnjährigen Konzessionsperiode, während der die Allgemeine Plakatgesellschaft APG die Bewirtschaftung weitgehend alleine verantwortete, war eine Umsatzabgabe von 50%, in besonderen Fällen von 60% vertraglich vereinbart. Dies führte in den letzten Jahren zu einem Ertrag von durchschnittlich 1.9 Mio. Franken jährlich. Seit 2015 kamen die Abgaben aus dem sogenannten WC-Vertrag in der Höhe von rund 1 Mio. Franken dazu. Ausserdem leistet die APG folgende direkte Abgeltungen:

- 150'000 Franken pro Jahr an die Plakatsammlung des Kantons Basel-Stadt
- Rund 200'000 Franken pro Jahr für Plakate am Parkleitsystem an die Betreibergesellschaft des Parkleitsystems
- Geschätzte 1 Mio. Franken für Plakate an Wartehallen an die Basler Verkehrsbetriebe
- Rabatt von 50% auf den Tarifen für kommerzielle Plakate für ausgewählte Kulturinstitutionen, Bekanntmachungen von Behörden sind kostenlos

Zudem legte die vergangene Konzession fest, dass die Konzessionärin dreissig Kleinplakatsäulen einzurichten habe. Dies hat zu geschätzten einmaligen Kosten von 300'000 Franken geführt.

Durch diese Aufteilung der Erträge war es in der Vergangenheit für die Verwaltung schwierig, einen gesamthaften Überblick zu erhalten und eine einheitliche Überwachung sicherzustellen. Die Abrechnungsmodalitäten waren zudem kompliziert, hinsichtlich der effektiven Umsatzzahlen auf den einzelnen Plakatflächen bestand keine Transparenz.

8.11.2 Vorgehen

Im Hinblick auf den Ablauf der 13-jährigen Konzession per 31. Dezember 2017 wurden unter der Projektleitung der Allmendverwaltung umfassende Leitlinien für die Plakatierung im öffentlichen Raum ausgearbeitet. Diese wurden allen Departementen zur Vernehmlassung vorgelegt und deren Anmerkungen soweit möglich und sinnvoll eingearbeitet. Die Leitlinien wurden dem Regierungsrat zum Beschluss vorgelegt, der das Bau- und Verkehrsdepartement mit RRB vom 20. Oktober 2015 mit der Ausschreibung des Rechts zur Plakatierung im öffentlichen Raum beauftragte.

Die Ausschreibung der Plakatflächen im öffentlichen Raum fand vom 7. September bis 22. November 2016 statt und umfasste insgesamt 4'500 Plakatflächen (Gross- und Kleinplakatierung) im Gemeindegebiet der Stadt Basel und an den Kantonsstrassen in Riehen und Bettingen. Die Plakatflächen wurden in elf Lose aufgeteilt und für einen Zeitraum von zehn Jahren ausgeschrieben. Es

¹⁵ Beim sogenannten „WC-Vertrag“ wurde die APG beauftragt, mehrere öffentliche WC-Anlagen zu erstellen. Als Gegenleistung wurde ihr das abgabefreie Plakatieren an mehreren hundert Plakatstellen gewährt.

haben insgesamt sieben Plakatierungsfirmen am Wettbewerb teilgenommen: Allgemeine Plakatgesellschaft AG (APG), Clear Channel Schweiz AG (CC), Neo Advertising SA, PassengerTV AG, Top Spot GmbH, Kulturbox AG und S.E.A. GmbH. Eine Kommission aus Mitgliedern verschiedener kantonaler Dienststellen sowie einer externen Fachperson hat die Eingaben beurteilt und nach definierten Kriterien bewertet.

Die Vergabe erfolgte je Los an das Angebot, das die beste Gesamtbewertung erzielt hat. Die Zuschläge für die rund 2'000 grossformatigen Plakatflächen hat APG bei sieben Losen und Clear Channel bei zwei Losen erhalten. Bei den rund 2'500 Plakatflächen für Kleinplakate wurden die beiden ortsansässigen Plakatierungsfirmen Kulturbox und Kulturservice berücksichtigt. Mit allen Konzessionären wurden entsprechende Konzessionsverträge abgeschlossen. Gegen die vom Regierungsrat genehmigten und erlassenen Zuschläge wurden keine Rekurse eingereicht, so dass die neue, zehnjährige Konzessionsperiode am 1. Januar 2018 fristgerecht hat beginnen können.

8.11.3 Analyse

Durch eine Bündelung der Werbeflächen und der Zusammenführung von bisher verstreuten Zuständigkeiten wurde eine kantonale Strategie bezüglich der öffentlichen Plakatierung möglich. Das Plakatwesen auf öffentlichem Grund wird nun einheitlich gehandhabt und die Bewirtschaftung ist einfach und transparent ausgestaltet.

Folgende übergeordneten Zielsetzungen sind mit der Neukonzessionierung erreicht worden:

- Eine einzige Behörde setzt die Plakatstrategie um, bewirtschaftet die Plakatkonzessionen und überwacht die Einhaltung der Plakatverordnung.
- Die Konzessionen umfassen sämtliche Plakatstellen im öffentlichen Raum, darin eingeschlossen ist die Kleinplakatierung bis zum Format A3.
- Die Plakatierung der ortsfesten Einrichtungen der Basler Verkehrsbetriebe BVB bzw. der Industriellen Werke Basel IWB sind integriert.
- Neben den traditionellen Plakatflächen sind neu auch digitale Plakate und Leuchtdrehsäulen realisiert.

Die Empfehlungen des eidgenössischen Preisüberwachers sind soweit sinnvoll umgesetzt:

- Die Laufzeit der Plakatkonzessionen ist neu auf einen Zeitraum von zehn Jahren begrenzt. Somit ist eine Überprüfung der Wettbewerbssituation periodisch möglich.
- Einführung von Fixabgaben anstelle von reinen Umsatzabgaben.
- Die Gesamtzahl an Plakatflächen ist in elf, nach sachlichen Gesichtspunkten gebildete Lose aufgeteilt.

Wie bereits gesagt, war es für die Verwaltung schwierig, die Umsatzabgabe des Konzessionärs korrekt überprüfen zu können. Dies hat mitunter dazu geführt, dass bei der Neuausschreibung Fixabgaben gefordert wurden. Um dennoch an der wirtschaftlichen Entwicklung teilhaben zu können, mussten die Wettbewerbsteilnehmenden neben den Fixabgaben auch eine Umsatzabgabe offerieren, welche zum Tragen kommt, wenn der Gesamtbetrag höher als die Fixabgabe ist. Mit der Ausschreibung konnten zudem konkrete Vorgaben zur Form der Abrechnung gemacht werden.

8.11.4 Ergebnisse

Erträge

Die Ausschreibung der Plakatflächen im öffentlichen Raum in elf Losen hat zu folgenden Ergebnissen geführt:

Los	Format	Firma	Finanzielle Leistungen pro Jahr	
			Fix	Umsatzabgabe in %
1a	F4, F12, F24 geklebt	APG	800'000.-	52
1b	F4, F12, F24 geklebt	APG	1'304'700.-	58
2	F200 geklebt	APG	750'000.-	70
3	F200L (Parkleitsystem)	CC	247'287.-	66

4	F200L (Stelen)	APG	2'300'000.-	72
5	F200 digital (ehem. Rollingstar)	CC	1'012'237.-	66.5
6	F200 digital (BVB-Wartehallen)	APG	2'750'000.-	65
7	F400L (Leuchtdrehsäulen)	APG	-	55
8	F12, F24, F200 (Bauwände)	APG	-	60.1
9a	A2 Kleinplakate	Kulturbox	Gebührenbasiert, 32.- pro Rahmen, tieferer Endkundenpreis	
9b	A2 Kleinplakate	S.E.A		

Die jährliche gesamte Fixabgabe beläuft sich auf 9'244'224.- Franken zuzüglich einer Umsatzabgabe je nach Geschäftsgang. Dies ist ein rund dreimal höherer Ertrag zugunsten des Kantons gegenüber der früheren Konzessionsperiode. Die Hauptfaktoren, die zu diesem guten Ergebnis geführt haben sind:

- Eine realistische Wettbewerbssituation, die aufgrund der Ausschreibung geschaffen wurde;
- Klare Strukturen und Zuständigkeiten;
- Neuartige Werbeträger;
- Und wahrscheinlich auch eine optimistische Einschätzung der Wirtschaftsentwicklung der beiden grossen Wettbewerbsteilnehmer.

Kosten

Die Entwicklung der Ausschreibung, das Durchführen des Verfahrens und die Realisation der neuen Verhältnisse erforderten rund 60 Stellenprozent während zwei Jahren. Obwohl das neue Regime zu Vereinfachungen geführt hat, macht das grössere Ertragsvolumen und die Transparenz über alle 4'500 Plakatflächen eine gezieltere Führung und Überwachung der Konzessionäre nötig und möglich. Zudem werden in Zukunft weitere kleinere Lose ausgeschrieben werden müssen. Der Aufwand für die Bewirtschaftung hat gegenüber der früheren Konzessionsperiode in einem gegenüber dem Ertrag gesunden Verhältnis zugenommen und liegt bei rund 30 Stellenprozenten.

8.11.5 Massnahmen

Die Massnahme einer Ausschreibung der Plakatkonzession wurde erfolgreich umgesetzt. In Zukunft wird die öffentliche Plakatierung in Basel weiterhin ausgeschrieben werden. Die Kompetenz liegt beim Bau- und Verkehrsdepartement bzw. dessen zuständigen Dienststellen. Mit dem Gesetz über die Nutzung des öffentlichen Raums (NöRG) und der Plakatverordnung liegen die nötigen Grundlagen vor und sind aktuell. Das gute Ergebnis konnte erreicht werden, indem die Aufgabenerfüllung gesetzeskonformer und strukturierter als bisher wahrgenommen wurde.

Tabelle 9: Finanzielle und personelle Auswirkungen

Massnahme Ausschreibung der Plakatkonzession in Losen				
	2019	2020	2021	2022
Finanziell (in Franken; + Belastung; - Einsparung)	-6. Mio. +0.04 Mio.	-6. Mio. +0.04 Mio.	-6. Mio. +0.04 Mio.	-6. Mio. +0.04 Mio.
Personell (in VZA; + Erhöhung; - Einsparung)	+0.3	+0.3	+0.3	+0.3

8.12 Überprüfung des Bewässerungsmanagements für öffentliche Grünflächen (BVD)

8.12.1 Ausgangslage

Das Klima verändert sich. Die Temperaturen in der Schweiz werden im Laufe des 21. Jahrhunderts weiter steigen. Die Niederschlagsmengen sowie deren Intensitäten werden sich wandeln. Das Büro INFRAS hat im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) eine Studie zur Klimasituation erstellt. (Quelle: Klima, Gefahren und Effekte, INFRAS vom 5. Mai 2015).

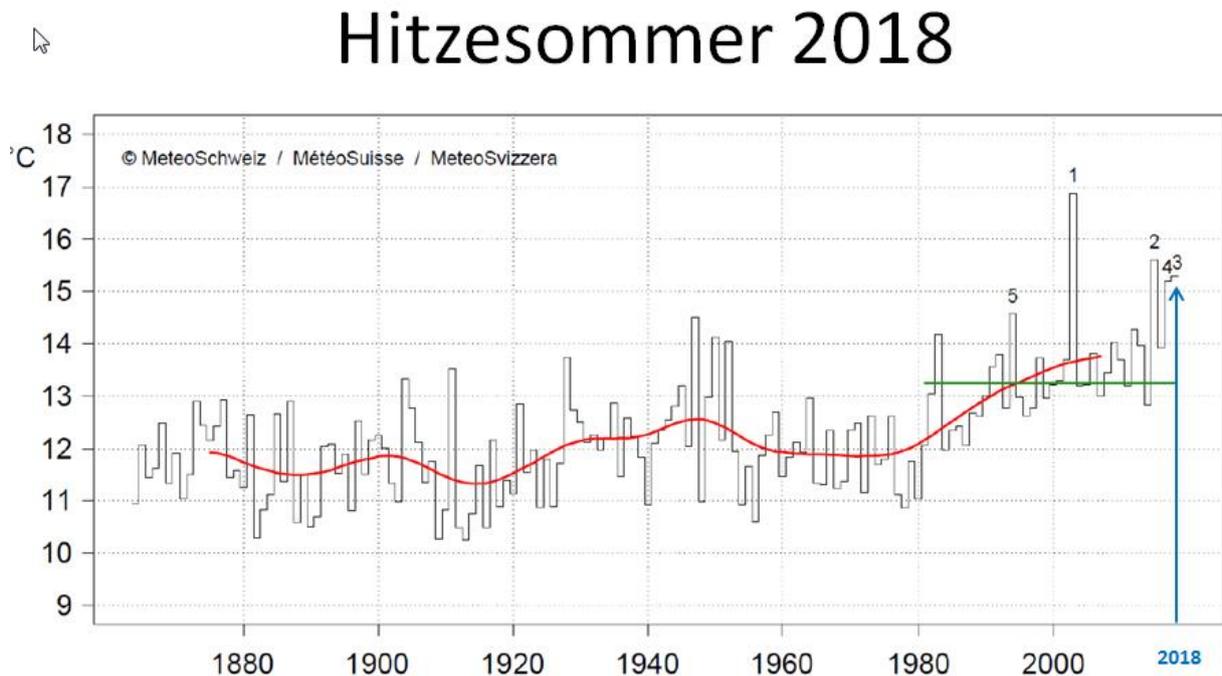


Abbildung 1: Landesweit gemittelte Sommertemperatur seit Messbeginn 1864. Der Sommer 2018 erreichte 15.3 Grad. Die rote Linie zeigt das 30-jährige gleitende Mittel, die grüne Linie die Sommernorm 1981–2010 von 13.3 Grad. Der Sommer 2018 lag 2.0 Grad über der Norm 1981–2010.

Abbildung 3: Durchschnittliche Sommertemperatur um 2 Grad höher als Norm 1981-2010

Niederschlag in Basel

Oktober 2017 – Oktober 2018

Messstation Binningen / Basel

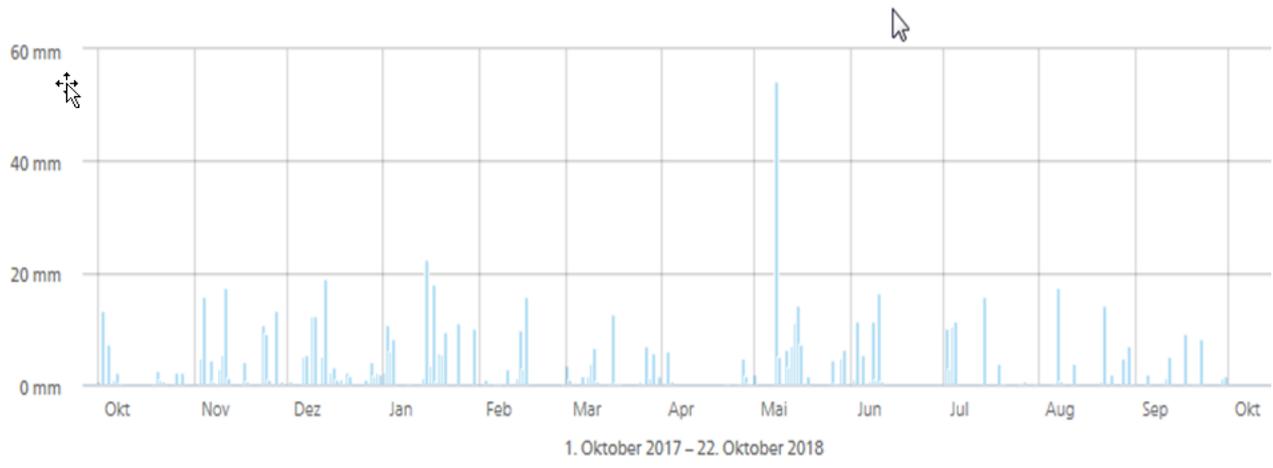


Abbildung 4: Durchschnittliche Sommer-Niederschläge nur 71% der Norm 1981-2010

Seit Messbeginn zeigte das Jahr 2018 das grösste Regendefizit von April – August.

Mit einer Überprüfung des Bewässerungsmanagements für öffentliche Grünflächen, wozu die Grün- und Parkanlagen sowie die Sportflächen zählen, soll abgeklärt werden, wie wir den Auswirkungen von weiteren heissen und trockenen Monaten mit Regendefiziten begegnen können.

8.12.1.1 Grünanlagen (Stadtgärtnerei, BVD)

In einzelnen Grünanlagen für die der Kanton Basel-Stadt zuständig ist, gibt es Bewässerungsanlagen, die manuell oder halb automatisch gesteuert werden. Die Mitarbeiter müssen vor Ort die Anlagen einstellen und entscheiden über Intensität und Dauer der Bewässerung aufgrund ihrer Erfahrung. Die Grünanlage wird beregnet gemäss Einstellung, unabhängig, ob während dieser Zeit natürlicher Regen fällt. Die Feuchtigkeit im Boden ist nicht bekannt, da sie nicht gemessen werden kann.

Der durchschnittliche Verbrauch von Wasser für Grün- und Parkanlagen inkl. Friedhof am Hörnli der letzten Jahre belief sich auf rund 140'000m³/Jahr. Der Anstieg vom 2017 auf 2018 betrug ca. 20%.

Die meisten Grünanlagen werden manuell, d.h. mit Schlauchwagen, Schläuchen und Regner bewässert. Das Aufstellen der oben genannten Bewässerungstechniken benötigt beträchtliche personelle Ressourcen, die dann für andere Arbeiten fehlen. Diese Arbeit ist zudem sehr monoton und ergonomisch ungünstig.

8.12.1.2 Sportanlagen (Sportamt, ED)

Das Sportamt bewässert heute schon fast alle Rasenfelder automatisch. Die Beurteilung der Bodenfeuchtigkeit erfolgt visuell. Die automatische Beregnung spart nicht nur Personal-Ressourcen sondern auch Wasser, da auch nachts beregnet werden kann (weniger Verdunstung). Für einzelne An-

lagen fehlt die automatische Beregnung jedoch noch. Auch kommen heute, keine intelligenten automatischen Steuerungssysteme zum Einsatz.

Der Verbrauch von Wasser für die rund 45 Sportfelder belief sich in den letzten 4 Jahren auf durchschnittlich rund 190'000m³/Jahr. Für die Beregnung wurde mehrheitlich Grundwasser, Rheinwasser oder auch Regenwasser genutzt.

Da die Bedürfnisse für Grün- und Sportflächen sehr ähnlich sind, wird die Überprüfung zusammen durchgeführt.

8.12.2 Vorgehen

8.12.2.1 Ziele

Ziele der Überprüfung des Bewässerungsmanagements für öffentliche Grün- und Sportflächen sind:

- Optimaler Ressourceneinsatz von Personal, Energie Wasser und Nährstoffe
- Einsatz von technischen Hilfsmittel zur optimalen Bewirtschaftung je nach Zustands und Anforderungen des Bodens (z.B. Feuchtigkeit).
- Klare Definition der Bewässerungsarten für öffentliche Grün- und Sportflächen.

Mittels Pilotprojekt soll die Möglichkeit eines automatischen und intelligenten Bewässerungsmanagement, allenfalls mit Sensoren, evaluiert werden und die Umsetzung zur Zielerreichung geprüft werden.

8.12.2.2 Bedarfsanalyse grob

In einer Bedarfsanalyse werden folgende Funktionen überprüft:

Partielle, bedarfsgerechte, effiziente und zeitgesteuerte Zufuhr von Feuchtigkeit

- Partielle Messung der Feuchtigkeit im Boden mittels Sensoren im Boden, welche die intelligente automatische Steuerung speisen
- Bewässerung erfolgt partiell, bedarfsgerecht und zeitgesteuert gemäss der Feuchtigkeit im Boden und den definierten Zielwerten

Autonome und zentrale Steuerung via PC /App

- Es werden mehrere Mandanten (Ämter, Kreise, etc.) mit unterschiedlicher Einstellung benötigt, zum Beispiel für Störungsmeldungen.

Einbezug der Wetterprognosen

- Die Steuerung des Bewässerungssystems soll mit den Wetterprognosen gekoppelt werden, damit Zeitpunkt und Menge der Wassermenge optimal erfolgen können.

Hard- und Software

- Das Bewässerungssystem muss bezüglich weiterer Hard- und Software offen, flexibel und ausbaufähig sein.

Steuerung und Sensoren

- Die Technik der Steuerung und die Sensoren sollen diverse Bewässerungssysteme einbinden können.

Sicherheitsmassnahmen

- Bevor eine Grünfläche beregnet wird, muss sichergestellt werden, dass sich keine Menschen darauf befinden. Dies kann zum Beispiel mit einer Sensorenüberwachung durchgeführt werden oder mit einem sanften Bewässerungsbeginn.

Wasserbewirtschaftung

- Es müssen Abklärungen durchgeführt werden, woher und für welche Zwecke Wasser verwendet werden soll. Möglich sind Grundwasser, Rheinwasser, Regenwasser (Zisternen), Trinkwasser oder Abwasser z.B. von Planschbecken.

Nährstoffe

- Die Sensoren müssen in der Lage sein Nährstoffe wie Stickstoff, Kalium, Phosphor inkl. deren Zuführung, Befall von Schädlingen, Pilzen und Ungrasdruck (Ungras = unerwünschte Gräser) im Boden zu messen. Diese Information hilft eine optimale Bodenbeschaffenheit von Grünflächen zu erzielen.

8.12.3 Pilotprojekte

In einer 1. Phase sollen zwei Pilotprojekte

- Pruntrutermatte für das Sportamt
- Schützenmattpark für die Stadtgärtnerei

realisiert und ausgewertet werden. Danach werden das weitere Vorgehen und ein möglicher Rollout definiert.

8.12.4 Stand des Projektes per Ende September 2019

Im Verlauf des Frühjahrs 2019 wurde eine Best Practice Analyse durchgeführt. Angefragt wurden diverse Städte in Europa, Hochschulen, Forschungsinstitute etc. Anhand dieser Rückmeldungen wurden drei Firmen zu einer Präsentation ihrer jeweiligen Gesamtlösung eingeladen. Keine der Firmen kann alle Anforderungen abdecken. Das Projektteam hat entschieden, mit dem Anbieter, der die grösste Erfahrung mit Bewässerungsanlagen hat, weiterzuarbeiten. Die zentrale Steuerung muss durch die Firma entwickelt werden. Die grundsätzliche Funktionalität der Sensoren und die autonome Steuerung im Bereich der öffentlichen Grünanlagen werden in einem Kleinprojekt (kleine übersichtliche Grünanlage) getestet. Das weitere Vorgehen wird nach den ersten Testresultaten definiert. Das Vorgehen steht im Einklang mit dem Vergaberecht.

Da die geplante Lösung einen gewissen Pioniercharakter aufweist, wird bezüglich Testanlage ein Zwischenschritt eingefügt. Die Verfügbarkeit der Technologie, die grundsätzliche Funktionalität der Sensoren und die autonome Steuerung im Bereich der öffentlichen Grünanlagen werden in einem Kleinprojekt, einer kleinen übersichtliche Grünanlage, nämlich in der Theodorsgrabenanlage, getestet. Das weitere Vorgehen wird nach den ersten Testresultaten im Laufe des kommenden Jahres definiert. Aus diesem Grund hat sich auch der zeitliche Ablauf der Projektschritte gegenüber der ersten Planung geändert.

8.12.5 Zeitlicher Ablauf

Projektschritte	Termin	erledigt
Projektauftrag erstellen	18.12.2018	ja
Best Practice Analyse	Mitte Februar 2019	ja
Evaluation Steuerungssysteme für die Piloten	Mitte April 2019	ja
Realisation Kleinprojekt: Technische Installation vorbereiten	Bis Frühjahr 2020 (vor Wachstumsphase der Rasenfläche)	nein
Realisation Testphase und erste Tendenzen (proof of concept)	Ende 2020 – ca. 2021 (abhängig vom Ergebnis der Testphase)	nein
Investitionsantrag für Piloten einreichen	2021/2022	nein
Ausgabenbewilligung einreichen	2021/2022	nein
Realisation Piloten	2022/2023	nein
Piloten auswerten	2023/2024	nein
Definition weiteres Vorgehen	Ende 2024	nein

8.12.6 Analyse

Gemäss heutigem Stand ist ein hoher Einsatz von Personalressourcen für die Bewässerung der Grünflächen notwendig, welche bei der Aufgabenerfüllung in anderen Bereichen fehlen. Bei Sportflächen ist ein gewisser Grad an Automatisierung mit Optimierungspotenzial bereits umgesetzt. Anhand der Best Practice Analyse mit diversen Städten in Europa, Hochschulen und Forschungsinstituten und Austausch mit den Anbietern der eingesetzten technischen Lösungen führt zur Erkenntnis, dass nicht alle von uns als notwendig erachteten Anforderungen erfüllt werden können. Das Kleinprojekt in der Theodorsgrabenanlage verfolgt den Zweck, eine neue Technologie für vollautomatische Bewässerung von urbanen Grünflächen zu testen und nach erfolgreicher Testphase in grösseren Anlagen einzusetzen.

8.12.7 Ergebnisse

Basierend auf der Aufgabenüberprüfung ist beim Bewässerungsmanagement das Potential zum optimalen Einsatz der personellen Ressourcen sowie Einsatz von technischen Anlagen erkennbar und muss daher anhand eines Pilotprojektes aufgezeigt werden.

8.12.8 Massnahmen

Mittels 2 Pilotprojekten soll, nach positivem Verlauf des Kleinprojekts, die Möglichkeit eines automatischen und intelligenten Bewässerungsmanagement, allenfalls mit Sensoren, auf grösseren Flächen getestet und somit der optimale Einsatz von Ressourcen aufgezeigt werden.

8.13 Überprüfung einer Auflösung des Amtes für Mobilität (Anzug)

8.13.1 Ausgangslage

Mit Beschluss vom 16. Januar 2019 hat der Grosse Rat den Anzug Patricia von Falkenstein und Konsorten betreffend „Generelle Aufgabenüberprüfung“ für Synergien und Effizienzsteigerungen nutzen“ dem Regierungsrat überwiesen. Die Anzugstellenden bitten den Regierungsrat im Rahmen der GAP sechs Synergien und Reorganisationen zu prüfen und dem Grossen Rat das Ergebnis der Prüfung begründet mitzuteilen. Als dritte Massnahme schlagen sie die Prüfung einer Auflösung des „Amtes für Mobilität“ vor:

3. "Amt für Mobilität" auflösen

Das "Amt für Mobilität" soll in dieser Form aufgehoben werden. Die Mobilitätsstrategie und Mobilitätsplanung sollen bestehen bleiben und in das Planungsamt im gleichen Departement (BVD) verschoben werden. Es macht jedoch keinen Sinn, zwei Ämter mit Planungsaufgaben zu betrauen. Sämtliche strategischen und planerischen Fragen betreffend Verkehr sollen in einem einzigen Amt bearbeitet werden. Die Aufgabenbereiche Verkehrstechnik und Verkehrssteuerung sollen hingegen in die Abteilung Verkehr der Kantonspolizei Basel-Stadt (JSD) verschoben werden. Diese Bereiche betreffen die praktische Umsetzung der strategischen und planerischen Vorgaben. Es ist sinnvoll, diese Fragen zusammen mit dem Verkehrsdienst und der Verkehrssicherheit in einer Abteilung zu bündeln. Dadurch braucht es weniger departementsübergreifende Koordination und es kann so die Effizienz gesteigert werden.

Das Amt für Mobilität existiert seit dem 1. Januar 2009. Es entstand im Rahmen der Verwaltungsreorganisation RV09 aus einer Zusammenlegung von Bereichen aus drei verschiedenen Departementen (Baudepartement, Wirtschafts- und Sozialdepartement, Sicherheitsdepartement). Die Aufgabenbereiche des neuen Amtes und die Schnittstellen mit anderen Dienststellen wurden sorgfältig definiert. Das Amt für Mobilität zählt 40 Mitarbeitende und setzt sich aus vier Fachabteilungen (Mobilitätsstrategie, Mobilitätsplanung, Verkehrssteuerung, Verkehrstechnik) zusammen. Unterstützung leistet ein kleiner Stabs- und Sekretariatsbereich.

8.13.2 Vorgehen

Das Bau- und Verkehrsdepartement (BVD) hat den Prüfauftrag des Grossen Rats mit eigenen Ressourcen erledigt. Auf die Durchführung einer externen Analyse konnte das BVD verzichten, da das für die erforderliche Aufgabenüberprüfung notwendige Fachwissen im Departement vorhanden ist.

8.13.3 Analyse

8.13.3.1 Fragestellung

Der Anzug regt an, die Abteilungen Mobilitätsstrategie und Mobilitätsplanung in das Planungsamt zu integrieren, die Abteilungen Verkehrssteuerung und Verkehrstechnik zurück zur Kantonspolizei zu verschieben. Zu Amtsleitung und Stab äussert sich der Anzug nicht, es kann aber angenommen werden, dass die Anzugstellenden einen Teil der Effizienzgewinne darin vermuten, dass diese Ressourcen nicht mehr benötigt würden, wenn das Amt als solches aufgelöst würde.

8.13.3.2 Elemente der Analyse

Um die Folgen der vorgeschlagenen Auflösung zu beurteilen, hat das BVD die folgenden Fragen vertieft geprüft:

- Besteht eine besonders enge Zusammenarbeit zwischen den Abteilungen Mobilitätsstrategie und Mobilitätsplanung einerseits und dem Planungsamt andererseits?
- Besteht eine besonders enge Zusammenarbeit zwischen den Abteilungen Verkehrssteuerung und Verkehrstechnik einerseits und der Kantonspolizei andererseits?
- Sind die beiden genannten Schnittstellen relevanter als die Zusammenarbeit zwischen den Abteilungen Mobilitätsstrategie bzw. Mobilitätsplanung einerseits und Verkehrssteuerung bzw. Verkehrstechnik andererseits?
- Sind sie relevanter als die Zusammenarbeit zwischen den Abteilungen Verkehrssteuerung und Verkehrstechnik mit anderen Stellen im BVD?

- Rechtfertigt die politische Bedeutung des Aufgabengebiets Mobilität die Existenz einer eigenen Dienststelle, die einem Mitglied des Regierungsrats direkt unterstellt ist?
- Bildet das Amt für Mobilität eine stabile, effizient funktionierende Einheit oder gibt es Anzeichen, dass die Dienststelle Defizite aufweist, die möglicherweise struktureller Natur sind?
- Erreicht das Amt für Mobilität seine Ziele und hat sich die im Rahmen der Verwaltungsreorganisation vorgenommene Zusammenlegung von Verkehrsaufgaben bewährt?

8.13.3.3 Beurteilung der Schnittstellen

Schnittstellen Mobilitätsstrategie und -planung mit Planungsamt

Die enge Abstimmung zwischen Verkehrs- und Siedlungsplanung ist eine wesentliche Bedingung dafür, dass Menschen und Waren mobil sind, das Verkehrssystem effizient funktioniert und die Lebensqualität durch den Verkehr möglichst wenig beeinträchtigt wird. Die Abteilungen Mobilitätsstrategie und Mobilitätsplanung arbeiten daher im strategischen Bereich mit dem Planungsamts eng zusammen, etwa beim Agglomerationsprogramm oder bei den Anpassungen des kantonalen Richtplans. Die Abteilung Mobilitätsplanung arbeitet zudem an Stadtteilrichtplänen mit, prüft die verkehrlichen Anforderungen von Arealentwicklungen und Bebauungsplänen und erarbeitet Vorstudien zu Infrastrukturprojekten, die anschliessend im Planungsamt auf Stufe Vorprojekt konkretisiert werden. Es besteht also eine enge Zusammenarbeit zwischen den Abteilungen Mobilitätsstrategie und Mobilitätsplanung einerseits und dem Planungsamt andererseits, und es bewährt sich, dass Amt für Mobilität und Planungsamt zum selben Departement gehören.

Schnittstellen Verkehrssteuerung und -technik mit Kantonspolizei

Die Abteilung Verkehrssteuerung ist verantwortlich für Bau, Steuerung und Unterhalt von Lichtsignalanlagen, zudem für Bau und Unterhalt weiterer elektromechanischer Anlagen (LED-Signale, Parkuhren, Zählstellen,...). Die Abteilung Verkehrstechnik plant und projektiert dauerhaft geltende verkehrstechnische Regelungen (Parkplätze, Fahrspuren, Nutzungsbeschränkungen, zulässige Geschwindigkeiten etc.) und deren Kennzeichnung durch Markierungen und Signale. Ein gewisser Abstimmungsbedarf besteht zwischen diesen beiden Abteilungen und der Kantonspolizei, wie dies zwischen vielen Organisationseinheiten im Kanton der Fall ist.

Die Kantonspolizei ist zuständig für die Überwachung und Durchsetzung der geltenden Regelungen und rechtlichen Bestimmungen im Strassenverkehr (neben vielen anderen Gesetzen, deren Nichteinhaltung sie ahndet). Sie erstellt zudem temporäre Verkehrsanordnungen (z.B. Umleitungen infolge Baustellen, Strassensperrungen wegen Demonstration oder Unfall), und sie ist verantwortlich für die Verkehrssicherheit. Enger Abstimmungsbedarf besteht zudem in der Formulierung und im Vollzug gewisser Verordnungen, etwa zur Zufahrt von Motorfahrzeugen in die Innenstadt oder zum Parkkartensortiment. Diese Schnittstellen betreffen insbesondere die Abteilung Verkehrstechnik, aber auch die Abteilung Mobilitätsstrategie.

Die Tatsache, dass die Kantonspolizei den bestehenden Verkehrsraum und alle Verkehrsprojekte und -anordnungen bzgl. Verkehrssicherheit überprüft, erlaubt eine kritische Prüfung von aussen, die bis 2008 in dieser Qualität nicht möglich war, weil Prüfer und Geprüfter in derselben Organisationseinheit arbeiteten. Fachleute des Bundes und der Kantone empfehlen deshalb explizit, dass die Beurteilung der Verkehrssicherheit organisatorisch getrennt ist von der projektierenden Behörde. Dies schafft die erforderliche Unabhängigkeit der prüfenden Instanz gegenüber der geprüften Stelle.

Die bestehende Organisation im Kanton Basel-Stadt im Bereich Verkehrssicherheit ist vorbildlich. Die Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei in den anderen Bereichen beschränkt sich auf einzelne Aufgabenstellungen oder Projekte (z.B. Anpassung einer Lichtsignalanlage wegen Bauarbeiten; Planung von Polleranlagen, die verkehrs- und sicherheitstechnischen Anforderungen genügen). Die Aufgabenteilung zwischen Amt für Mobilität und Kantonspolizei hat sich bewährt, die Zusammenarbeit funktioniert gut.

Schnittstellen Verkehrssteuerung und -technik mit anderen Fachstellen im BVD

Sehr eng ist hingegen die Zusammenarbeit zwischen den Abteilungen Mobilitätsplanung, Verkehrssteuerung bzw. -technik untereinander und mit weiteren Stellen im BVD (TBA-Infrastruktur, TBA-

Betriebe, S&A-P-GSV) im Rahmen von Projekten im öffentlichen Strassenraum. Gerade in einer engen Stadt wie Basel müssen Infrastrukturgestaltung, Markierungen (Fahrspuren, Abbiegespuren, Parkplätze), Signalisation und Lichtsignalsteuerung eng aufeinander abgestimmt sein. Diese Abteilungen und die für Vorprojekt, Bauprojekt und Ausführung zuständigen Stellen im BVD sind deshalb in sehr engem Kontakt untereinander.

Weitere Schnittstellen hat die Abteilung Verkehrssteuerung z.B. mit der Abteilung Mobilitätstrategie im Bereich der Zählstellen oder bei der Entwicklung und Umsetzung des städtischen Verkehrslenkungs-konzepts. Generell kommt der Steuerung des Verkehrs (insbesondere der Lichtsignalanlagen) eine Schlüsselrolle zu, wenn es z.B. darum geht, die Kanalisierung des Motorfahrzeugverkehrs auf Hauptachsen und einen störungsfreien Betrieb des öffentlichen Verkehrs sicherzustellen. Die Abteilung Verkehrssteuerung hat deshalb viel komplexere Schnittstellen zu Mobilitätsplanung bzw. -strategie und zum Tiefbauamt (Koordination Bauprojekte) als zur Kantonspolizei.

8.13.3.4 Politische Bedeutung

Das Amt für Mobilität ist dasjenige Amt im BVD, das bei weitem die meisten parlamentarischen Vorstösse zur Beantwortung zugewiesen bekommt. Die Aufmerksamkeit von Politik, Medien und Bevölkerung beim Thema Verkehr ist nicht nur in Basel bekanntlich sehr gross. Bis 2008 waren die Verkehrsthemen im Zuständigkeitsbereich von drei Dienststellen in drei unterschiedlichen Departementen. Drei von sieben Regierungsräten waren somit teilverantwortlich für Verkehrsfragen. Die Abteilung Transport und Verkehr im damaligen Baudepartement war der Hauptabteilung Planung zugeordnet, die wiederum Teil des Hochbau- und Planungsamts war. Auch der Leiter Verkehr bei der Kantonspolizei war dem Departementsvorsteher des damaligen Sicherheitsdepartements nicht direkt unterstellt.

Eine Zerschlagung des Amts für Mobilität würde der politischen Bedeutung der Thematik Verkehr nicht gerecht. Zwei Departemente wären dann wieder nur für Teilaufgaben zuständig, was das Risiko birgt, dass sowohl auf Verwaltungs- wie auch auf Regierungsratsstufe eine Polarisierung der verkehrspolitischen Diskussion entstünde, die ausgewogene Entscheide erschweren würde. Die Eingliederung in bestehende Organisationseinheiten würde zudem die Wege zur politischen Ebene (DV) verkomplizieren und eine kohärente, integrierte Steuerung der Mobilitätsthemen verunmöglichen. Parlamentarische Vorstösse, Medienanfragen und Briefe oder E-Mails von Verbänden oder Privatpersonen müssten sehr viel häufiger als heute über Departementsgrenzen hinweg bearbeitet und die Antworten aufwändig abgestimmt werden.

Die heutige Struktur mit einem klar verantwortlichen Departement und einer für Mobilitätsthemen zuständigen Dienststelle, die dem Vorsteher direkt untersteht, war ein wichtiges Ziel der Verwaltungsreorganisation von 2009. Sie wird der politischen Bedeutung des Themas Verkehr viel besser gerecht als eine zersplitterte Organisation und sie ist eindeutig effizienter.

8.13.3.5 Effizienz und Stabilität der heutigen Struktur

Das Amt für Mobilität ist seit 2009 praktisch unverändert geblieben. Ernsthafte Gründe, die Struktur in Frage zu stellen, sind nie aufgetaucht. Das Amt für Mobilität bildet eine in sich schlüssige und effizient funktionierende Organisationseinheit. Die Zufriedenheit der Mitarbeitenden ist hoch, die Fluktuationsrate vergleichsweise tief. Das Führungsteam ist seit Gründung des Amts an Bord, ein Indikator für sehr intakte Strukturen. Das Amt hat nie in relevanter Weise das Budget überschritten und auch sonst kaum Anlass zu Kritik seitens der Oberaufsichtskommissionen gegeben. Einzig im Zusammenhang mit den Finanzprozessen im öffentlichen Verkehr (das Globalbudget Öffentlicher Verkehr ist dem Amt für Mobilität zugeordnet) formuliert die Finanzkontrolle immer wieder Empfehlungen, deren Umsetzung aber nicht vom Amt alleine gewährleistet werden kann und die in keinem Zusammenhang mit der Struktur des Amts stehen.

8.13.3.6 Zielerreichung

Der wichtigste Gegenstand der Prüfung der GAP-Massnahme war die Frage, ob das Amt für Mobilität mit seiner Arbeit erfolgreich ist. Die Antwort ist aus Sicht des BVD eindeutig ja:

- Mit dem verkehrspolitischen Leitbild hat der Regierungsrat 2015 erstmals eine ausgewogene Strategie beschlossen, die aus der Sicht des Gesamtsystems entwickelt wurde und alle Verkehrsmittel integriert. Das Leitbild gilt in der Fachwelt als vorbildlich und erhielt dafür 2019 den 2. Platz beim europaweit ausgeschriebenen SUMP-Award, der Strategien von besonders hoher Qualität auszeichnet.
- Avenir Suisse attestiert Basel im Städtemonitoring 2018 die bei weitem beste Velofreundlichkeit aller zehn beurteilten Schweizer Grossstädte. Bei den Kriterien, die weniger gut bewertet werden, hat der Kanton bereits Massnahmen ergriffen (z.B. Preis Anwohnerparkkarte) bzw. umfangreiche Massnahmen sind in Planung (Ausbau S-Bahn und Tramnetz zu Erhöhung der heute tiefen Geschwindigkeit des öffentlichen Verkehrs).
- Im Stauindex der Credit Suisse liegt Basel als Zentrum des drittgrössten Wirtschaftsraums der Schweiz nur auf Platz 10 (Platz 1 entspricht dem höchsten Stauaufkommen), denn die Qualität des Verkehrsflusses ist besser als in vielen kleineren Städten, wie Lugano, Winterthur, Lausanne oder Bern.
- Die UBS sieht Basel-Stadt auf Platz zwei aller Kantone beim Vergleich des kantonalen Wettbewerbsindikators. Weit vor den Kantonen Genf und Zürich erreicht Basel-Stadt die beste Bewertung der Erreichbarkeit; beim Einzugsgebiet landet Basel-Stadt auf Platz zwei. Für beide Faktoren entscheidend sind die Reisezeiten mit dem öffentlichen Verkehr und dem Individualverkehr.
- Nach jahrelangem Stillstand konnte ein Konsens gefunden und das fussgängerfreundliche Verkehrskonzept für die Basler Innenstadt wurde umgesetzt.
- Ebenfalls nach jahrelangem Stillstand wurde eine flächendeckende, anwohnerfreundliche Parkraumbewirtschaftung eingeführt. Der in diesem Zusammenhang geschaffene und vom Amt für Mobilität bewirtschaftete Pendlerfonds gilt übrigens für andere Grenzregionen als beispielhaftes Modell für pragmatische, grenzüberschreitende Partnerschaft.
- Die Mobilitätswoche Basel Dreiland ist inzwischen eine feste Grösse im Jahresprogramm der Region und ebenfalls weit über die Landesgrenzen bekannt und beachtet.
- Basel hat sich als Pionierstadt für innovative Verkehrslösungen einen Namen gemacht. Das trinationale Tramnetz ist weltweit einmalig und der Kanton erhielt dafür innert weniger Jahre zwei Auszeichnungen im europäischen Ausland. Basel erhielt als erste Schweizer Stadt ein stationsloses Car Sharing. Rechtsabbiegen bei Rot für Velofahrende wurde hier erstmals getestet und auch zwei der ersten Velostrassen auf Schweizer Boden wurden vom Amt für Mobilität eingerichtet.
- Die Entwicklung der Verkehrsmengen als wichtigster Output der Verkehrspolitik erfolgt seit Jahren konstant in die politisch gewünschte Richtung: Der Motorfahrzeugverkehr nimmt trotz der Zunahme an Einwohnenden und Arbeitsplätzen stetig leicht ab, der Veloverkehr ebenso stetig stark zu. Die ausgezeichneten Bedingungen für Velofahrende hat economiesuisse als Standortfaktor Basels ausdrücklich gelobt. Dank hervorragender Alternativen zum Auto gilt Basel im Vergleich zu anderen Städten als vergleichsweise stauarm.
- In enger Zusammenarbeit mit anderen kantonalen Stellen konnte erreicht werden, dass die Bedeutung der S-Bahn Basel schweizweit anerkannt wird und der Bund grosse Investitionen in die Bahninfrastruktur im Raum Basel tätigt.
- Nach Jahrzehnten ohne grössere Entwicklung nimmt der Ausbau des Tramnetzes in der Agglomeration konkrete Form an. Die geplanten Neubaustrecken machen das System fit für die Zukunft, sie binden Entwicklungsareale besser an und sie verbessern die Leistungsfähigkeit und Flexibilität des Systems.
- In Sachen Verkehrsberuhigung ist Basel weit fortgeschritten; dank sorgfältiger Vorarbeit bekam das Amt für Mobilität Recht in einem Bundesgerichtsverfahren zu Tempo 30 auf verkehrorientierten Strassenabschnitten.
- Die Schaffung der Stelle eines Güterverkehrsbeauftragten zeigt, welche Bedeutung eine integrierte Sicht auf den Verkehr als Gesamtsystem im Amt für Mobilität geniesst.
- Die Basler Verkehrspolitik lockt immer mehr Besuchergruppen aus ganz Europa an (sowohl Fachleute als auch politische Delegationen), das Amt für Mobilität wird auch immer häufiger angefragt mit Vorträgen an Tagungen im In- und Ausland aufzutreten.
- Nicht zufriedenstellend ist die Entwicklung beim öffentlichen Verkehr, insbesondere die leicht sinkende Nachfrage bei gleichzeitig stark steigenden Kosten. Zwar ist ein gewisser Rück-

gang der Fahrgastzahlen auch andernorts in der Schweiz feststellbar. In Basel-Stadt aber dürfte die Entwicklung auch mit der mehrjährigen Krise der BVB zu tun haben, deren Ende nicht zuletzt davon abhängt, dass Politik, Verwaltung und Unternehmen sich auf ein gemeinsames Verständnis zur Governance verständigen und die Beziehung zwischen Kanton und BVB klar regeln. Das Amt für Mobilität kann hier nur sehr begrenzt einwirken.

8.13.4 Ergebnisse

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass eine Zerschlagung des Amts für Mobilität kaum relevante Vorteile, aber viele Nachteile mit sich bringen würde. Die integrierte Verantwortung für Verkehrsthemen in einer Dienststelle und bei einem Departementsvorsteher entspricht dem Grundsatz, dass die Verwaltung ihre Aufgaben möglichst effizient erbringen soll. Das BVD kann keine Anzeichen erkennen, dass das Amt für Mobilität strukturell angepasst werden müsste. Die in der Verkehrspolitik seit 2009 erzielten Fortschritte deuten hingegen klar darauf hin, dass sich die im Zuge der Verwaltungsreorganisation beschlossene Zusammenlegung der Verkehrsaufgaben bewährt hat und zu deutlich besseren Ergebnissen führt als eine Struktur, die eng miteinander verknüpfte Aufgaben unnötigerweise auf Dienststellen in unterschiedlichen Departementen aufteilt.

8.13.5 Massnahmen

Aufgrund der Ergebnisse der Analyse wird das BVD das Amt für Mobilität nicht auflösen. Eine Überprüfung und gezielte Optimierung der Organisationsstrukturen im Amt und der Schnittstellen zwischen dem Amt und anderen Dienststellen in den nächsten Jahren ist damit nicht ausgeschlossen.

Die ganze Thematik Mobilität / Verkehr hat weltweit in den vergangenen Jahren an Dynamik zugelegt. Die Anforderungen von Bevölkerung und Politik wandeln sich; dank Digitalisierung verändern sich Arbeitsprozesse und es treten neue Anbieter mit innovativen Produkten in den Verkehrsmarkt ein; die Menschen werden individueller und spontaner in ihrem Verhalten; technische Entwicklungen (automatisiertes Fahren, elektrische Antriebe etc.) lassen grundlegende Veränderungen in der Nutzung und den Emissionen von Fahrzeugen erwarten.

Die Organisation der Verwaltung wird sich an diese sich ändernden Rahmenbedingungen zukunftsgerichtet anpassen. Ein Wiederanknüpfen an eine Struktur, die 2009 bewusst durch eine schlagkräftigere, effizientere Organisation abgelöst wurde, wäre ein Rückschritt und würde dieser Zielrichtung nicht gerecht.

8.14 Steuerung der Lektionenguthaben für Lehrpersonen (ED)

8.14.1 Ausgangslage

Derzeit sind über alle Schulstufen hinweg Lektionenguthaben im Umfang von rund CHF 54 Mio. abgegrenzt. Die Summe setzt sich zusammen aus 120'347 Einzellektionen und 5'264 Jahreslektionen. Durchschnittlich entspricht eine Einzellektion 1.71 Arbeitsstunden, eine Jahreslektion 68.28 Arbeitsstunden. Die Lektionenguthaben der Lehrpersonen betragen somit insgesamt 566'773 Arbeitsstunden. Das Lektionenguthaben von ungefähr 6 % der knapp 3500 Lehrpersonen übersteigt den gesetzlich zulässigen Umfang von 50 % ihres Beschäftigungsgrads. Dies entspricht bei einer 100 %-Anstellung einem Positivsaldo von über 957 Arbeitsstunden. Bei rund 20 % der Lehrpersonen übersteigt das Lektionenguthaben 20 % ihres Beschäftigungsgrads und beträgt über 383 Arbeitsstunden.

Die Aufgabenüberprüfung zeigt Möglichkeiten auf, wie die Steuerung der Lektionenguthaben verbessert werden könnte. Zudem werden Varianten erarbeitet, wie die bestehenden hohen Lektionenguthaben reduziert werden können.

8.14.2 Vorgehen

Zunächst wurden die gesetzlichen Grundlagen überprüft. Zudem wurden die Finanzkennzahlen und die Personaldaten bezüglich der Lektionenguthaben erhoben. Anhand dieser Informationen wurden Möglichkeiten zur Verbesserung der Steuerung der Lektionenguthaben erarbeitet. Ebenfalls wurde erarbeitet, wie der Abbau der bestehenden Guthaben erfolgen könnte.

8.14.3 Analyse

8.14.3.1 Rechtsgrundlagen

Die Bestimmungen zu den Lektionenguthaben der Lehrpersonen sind in der «Verordnung betreffend die Pflichtlektionenzahl und die Lektionenzuteilung der Lehrpersonen an den vom Kanton geführten Schulen» vom 13. Januar 2004 (SG 411.500) geregelt. Gemäss Verordnung werden die Lektionen für das kommende Schuljahr von der Schulleitung zugeteilt. Die Schulleitungen können unbefristet angestellte Lehrpersonen verpflichten, während zwei aufeinanderfolgenden Schuljahren Lektionenzuteilungen zu übernehmen, die maximal um +/- 22/3 (Kindergarten und Primarschule) bzw. 2 (übrige Schulen) Jahreslektionen vom vertraglich vereinbarten Beschäftigungsgrad abweichen. Eine darüber hinausgehende Über- oder Unterschreitung ist vorübergehend erlaubt, wenn die Lehrperson und Schulleitung einverstanden sind und mit der Über- oder Unterschreitung eine Kündigung oder Teilkündigung vermieden werden kann. Die Lektionenkonto werden als Jahres- oder Semesterkonten geführt.

Insgesamt darf die Überschreitung auf dem Lektionenkonto maximal 50 % des Beschäftigungsgrads aufweisen, bei einem Beschäftigungsgrad bis 12 Jahreslektionen maximal 6 Jahreslektionen. Der Negativsaldo darf 22/3 (Kindergarten und Primarschule) bzw. 2 (übrige Schulen) Jahreslektionen nicht unterschreiten. Eine Auszahlung ist nur gestattet, wenn eine Kompensation über das Lektionenkonto oder Urlaub nicht möglich ist und den Interessen der Schule nicht zuwiderläuft.

Für die Verwaltungsmitarbeitenden des Kantons Basel-Stadt gilt die «Verordnung zur Arbeitszeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt» vom 6. Juli 2004 (SG 162.200). Es können pro Jahr 80 Stunden Plus oder Minus eingetragen werden. Der über 80 Stunden hinausgehende Teil eines positiven Arbeitszeitsaldos verfällt per Stichtag ohne Vergütung, der über 80 Stunden hinausgehende negative Teil eines Arbeitszeitsaldos wird per Stichtag verrechnet. Bis zu 170 angeordnete Überstunden können im Zeitkonto geführt werden. Können Überstunden aus betrieblichen Gründen nicht innerhalb von 24 Monaten kompensiert werden, sind sie auszuzahlen; ab Lohnklasse 16 bis 19 hingegen nur zur Hälfte, ab Lohnklasse 20 darf keine Auszahlung erfolgen.

8.14.3.2 Aktuelle Praxis und finanzieller Aufwand

Derzeit verfügen die Lehrpersonen aller öffentlicher Schulen über ein Guthaben von 120'347 Einzellektionen und 5'264 Jahreslektionen. Dies entspricht einem Wert von CHF 53.9 Mio.

Einzellektionen entstehen primär durch die kurzfristige Übernahme von Vertretungen durch unbefristet angestellte Lehrpersonen. Die Einzellektionen können derzeit im Verhältnis 40:1 in Jahreslektionen umgewandelt werden. Die Angleichung an die effektive Erfahrungsstufe und die Pensionskassenbeiträge führen für den Kanton zu einer Kostensteigerung von rund 50 % gegenüber der direkten Auszahlung zum Vikariatsansatz. Jahreslektionenguthaben entstehen nebst der Umwandlung von Einzellektionen durch die Übernahme von Lektionen, die den vertraglich vereinbarten Beschäftigungsgrad übersteigen. Unter Berücksichtigung der aktuellen Lektionenguthaben ist festzustellen, dass die Steuerungsmöglichkeiten durch die Schulleitungen unzureichend sind.

8.14.3.3 Ferienguthaben

In der Diskussion über die Höhe der Zeitguthaben von Lehrpersonen sind auch die aufgrund der Neuregelung betreffend 5. Ferienwoche des Staatspersonals geäußerten Ferienguthaben der Lehrpersonen relevant. Der Abbau dieser Ferienguthaben erfolgt durch den Bezug als Unterrichtsentlastung, als bezahlter Urlaub oder in beiden Formen. Dadurch erhöhen sich indirekt seit August 2017 die Lektionenguthaben. Ausstehend sind Ferienguthaben in der Höhe von CHF 23.1 Mio. oder 3'900 Jahreslektionen.

8.14.4 Ergebnisse

Die geltenden gesetzlichen Bestimmungen über die Lektionenguthaben der Lehrpersonen eignen sich nicht, um diese zu steuern. Die Schulleitungen haben gegenüber den Lehrpersonen nur einen geringen Spielraum zur Reduktion von Jahreslektionenguthaben.

8.14.5 Massnahmen

Um künftig eine Steuerung der Lektionenguthaben durch die Schulleitungen zu ermöglichen, muss die «Verordnung betreffend die Pflichtlektionenzahl und die Lektionenzuteilung der Lehrpersonen an den vom Kanton geführten Schulen» überarbeitet werden.

8.14.5.1 Steuerung der Lektionenguthaben

Die Schulleitungen müssen künftig insbesondere Positivsaldi der Lehrpersonen über die Pensenplanung effektiv steuern können. Zugleich muss den Lehrpersonen, um die Attraktivität des Lehrerberufs und des Arbeitgebers Basel-Stadt nicht zu verringern, weiterhin ein gewisser Spielraum gewährt werden.

Folgende Eckwerte empfiehlt das Erziehungsdepartement für die Überarbeitung der Verordnung:

- Jahreslektionenguthaben dürfen höchstens einen zu definierenden Prozentsatz des Beschäftigungsgrades betragen, der unter der jetzigen Grenze liegt.
- Das Einzellektionenkonto (ELK) wird wie bisher geführt, ELK-Guthaben und ELK-Schulden werden automatisch in Jahreslektionen umgewandelt.
- Ist das maximale Jahreslektionenguthaben erreicht, werden weitere Einzellektionen automatisch ausbezahlt.
- Höhere Jahreslektionenguthaben und -schulden können durch eine Vereinbarung zwischen Lehrperson und Schulleitung zeitlich befristet vereinbart werden (z.B. zu Gunsten Sabbatical).

8.14.5.2 Abbau der bestehenden Lektionenguthaben und Ferienguthaben

Mittels einer überarbeiteten Verordnung gemäss den in Kapitel 8.14.5.1 ausgeführten Grundsätzen könnten die Lektionenguthaben auf dem aktuell hohen Level gesteuert werden. Der Abbau würde dann mittelfristig erfolgen. Für einen zeitnahen Abbau der Lektionenguthaben sind eine befristete Ausweitung der Kompetenzen der Schulleitungen und weitere Massnahmen zu prüfen.

Um die bestehenden Lektionenguthaben nachhaltig abzubauen und auf steuerbarem Niveau zu halten, sollten die Guthaben auf den Ferienkonti ebenfalls abgebaut werden.

8.14.5.3 Weitere Schritte

Die generelle Aufgabenüberprüfung der Lektionenguthaben hat ergeben, dass eine Änderung der «Verordnung betreffend die Pflichtlektionenzahl und die Lektionenzuteilung der Lehrpersonen an den vom Kanton geführten Schulen» notwendig ist, um die Steuerung der Lektionenguthaben effektiv den Schulleitungen zu übertragen. Die Verordnung wird vom Erziehungsdepartement (Federführung) und dem Finanzdepartement (Zentraler Personaldienst) überarbeitet. Die Eckwerte sind noch gemeinsam zu diskutieren und gegebenenfalls anzupassen. Für die Überarbeitung der Verordnung sind circa 2.5 Jahre einzuplanen. Das Erziehungsdepartement und das Finanzdepartement (ZPD) prüfen zwischenzeitlich weitere geeignete Massnahmen zum Abbau der bestehenden Lektionen- und Ferienguthaben und setzen diese um. Personell hat die Massnahme keine Konsequenzen.

Bei einer Verordnungsänderung werden weniger Lektionenguthaben neu generiert und der Bestand sinkt. Durch die neue Begrenzung der Jahreslektionenguthaben ist zudem die Wertsteigerung der Lektionen aufgrund des Stufenanstiegs und der PK-Beiträge geringer als bisher. Eine Prognose des Minderaufwands für den Kanton ist nicht möglich.

8.15 Überprüfung der Bildungsgesetzgebung (ED)

8.15.1 Ausgangslage

Das kantonale Bildungsrecht ist seit der Inkraftsetzung des Schulgesetzes im Jahre 1929 stetig gewachsen, mehrfach modifiziert und durch zahlreiche Erlasse ergänzt worden. Inzwischen ist keine saubere Systematik mehr zu erkennen. Daher soll (1.) eine saubere Analyse der aktuellen Bildungsgesetzgebung des Kantons Basel-Stadt erfolgen und (2.) ein Vorschlag (materiell) sowie ein Vorgehensplan für die Entwicklung einer aktualisierten, systematischen und zeitgemässen Bildungsgesetzgebung ausgearbeitet werden. Eine allfällige Umsetzung würde erst in der nächsten Legislatur erfolgen. Die Aufgabenüberprüfung steht im Zeichen einer guten Regulierungspolitik als Teil einer guten Regierungsführung (Good Governance).

8.15.2 Vorgehen

Das in der kantonalen Gesetzessammlung enthaltene Bildungs- einschliesslich dem Lehrpersonalrecht wurden zunächst hinsichtlich des Bestandesmasses (Menge der Erlasse) und selektiv hinsichtlich des Aktivitätsmasses (Anzahl Revisionen seit Inkrafttreten) analysiert. Weitere Analyse Kriterien waren die Regelungsstufe, -behörde, -systematik, -dichte und -sprache. Kursorisch wurden auch Dokumente, die sich in den Grauzonen der Rechtsetzung bewegen, aber nicht in der kantonalen Gesetzessammlung publiziert sind, berücksichtigt (z.B. Ausbildungs- und Prüfungsreglemente, Richtlinien, Handreichungen etc.).

Auf einer Metaebene wurden Ansätze und Instrumente einer guten Regulierungspolitik analysiert, wie sie in einzelnen Kantonen verfolgt werden. Vergleiche mit der Bildungsgesetzgebung anderer Kantone (Benchmarking) haben sich sowohl in quantitativer als auch qualitativer Hinsicht aufgrund der unterschiedlichen Strukturen und Organisation der kantonalen Bildungssysteme als wenig zielführend erwiesen.

Von der Aufgabenüberprüfung ausgeklammert sind alle inter- und innerkantonalen Vereinbarungen sowie Erlasse von Bundes- oder interkantonalen Behörden (z.B. Bundesrat, EDK), die in der kantonalen Gesetzessammlung publiziert sind. Ebenfalls ausgeklammert bleiben die nicht amtlich publizierten Lehrpläne, auch wenn diesen normativer Charakter zukommt.

8.15.3 Analyse

Das Bildungs- und Lehrpersonalwesen ist aktuell in 7 Gesetzen, 58 Verordnungen (Regierungsrat), 32 Ordnungen (vom Erziehungs- oder Universitätsrat erlassen) und 6 Reglementen (unterschiedlicher Erlassbehörden) geregelt. Werden die grösstenteils nicht mehr relevanten Universitätserlasse herausgerechnet, verbleiben 5 Gesetze und 83 Erlasse unterhalb der Gesetzesstufe. Letztere fassen teilweise auf recht weitgehenden und zweifelhaften Gesetzesdelegationen. Zahlreiche Dokumente mit zumindest teilweise normativem Charakter (z.B. Ausbildungs- und Prüfungsreglemente) sind nicht amtlich publiziert.

Sowohl das aus dem Jahre 1929 stammende Schulgesetz – der zentrale kantonale Bildungserlass – als auch die weiteren Bildungserlasse wurden im letzten Jahrzehnt ständig revidiert. In diesem Zeitraum wurden sodann rund 10 neue Verordnungen geschaffen, von denen (nur) 4 mit einer Änderung oder Anpassung des Bildungs- und Betreuungsangebots (z.B. Tagesstrukturen) einhergehen. Andererseits sind zahlreiche ältere Erlasse trotz Revisionsbedarf nahezu unberührt geblieben (v.a. betreffend Berufsbildung und Lehrpersonalwesen). Das Schulgesetz präsentiert sich heute als nicht perfektioniertes Bildungsgesetz und inhaltlich wie formal als gesetzgeberischer Flickenteppich. Die Gesetze überlappen sich teils bezüglich Regelungsgegenstand, teils sind sie lückenhaft.

Auffällig ist der hohe Detaillierungsgrad in der Gesetz- und Verordnungsgebung, wobei zahlreiche Regulierungen nur scheinbar normativen Charakter haben (zu viele informative, deklaratorische

sowie rein schulorganisatorische Regelungen). In sprachlicher Hinsicht fehlt es an Kohärenz der Begriffe und Formulierungen.

8.15.4 Ergebnisse

Die wichtigsten Ergebnisse aus der Aufgabenüberprüfung sind: (1.) Regelungsbestand und -aktivität sind insgesamt betrachtet zu hoch; (2.) eine klare Systematik ist auf allen Normstufen nicht mehr erkennbar; (3.) die Regelungsdichte ist zu hoch und die Regelungssprache inkohärent und oft wenig normativ; (4.) weitgehende Gesetzesdelegationen haben eine ausufernde Verordnungstätigkeit und ein Demokratiedefizit zur Folge; (5.) der dichte Gesetzes- und Verordnungsdschungel ist für alle Beteiligten (Behörden, Schulen und Private) kaum noch durchschaubar und belastet die Aufgabenerfüllung.

Bei der aktuellen Gesetzeslage sind Widersprüche zwischen den gesetzlichen Grundlagen und der Anwendungspraxis vorprogrammiert und bestehen auch. Eine weitere Folge ist eine Flut von Dokumenten in den Grauzonen der Rechtsetzung, die das geltende Recht kompilieren und zugänglich machen wollen.

8.15.5 Massnahmen

Die Bildungsgesetzgebung soll mit dem Ziel der Verwesentlichung, Flexibilisierung und besseren Wirksamkeit systematisch bereinigt und verbessert werden. In erster Linie soll es sich um eine «Nachführung» im Sinne einer gegenwartsbezogenen Neufassung des geltenden Bildungsrechts handeln. Gleichzeitig sollen aber, wo sich dringender Reformbedarf zeigt, punktuelle Neuerungen möglich sein. Das Projekt soll von der Idee einer Gesetzesreform als offener Prozess geleitet werden, die sich z.B. bei der Neuordnung der Bildungsverfassung auf Bundes(verfassungs)ebene als erfolgsversprechend erwiesen hat.

Folgende gesetzessystematischen Varianten kommen in Frage: (1.) Eine klare Aufteilung in Spezialgesetze nach den Kriterien der Bildungsstufe oder des Sachzusammenhangs, d.h. eine Volksschul-, Mittelschul-, Berufsbildungs-, Hochschul- und Weiterbildungsgesetz sowie ein Ausbildungsbeitrags- und allenfalls auch ein eigenes Lehrpersonalgesetz; (2.) ein Bildungsrahmengesetz und Spezialgesetze: In einem Rahmengesetz werden für alle Bildungsstufen und -bereiche geltende Grundsatzfragen geregelt (z.B. Ziele, Finanzierung und Organisation des Bildungswesens). Zu den möglichen Spezialgesetzen siehe Variante 1.

Aus Sicht einer qualitativ guten Gesetzgebung ist eine umfassende Bereinigung und Verbesserung der Bildungsgesetzgebung einer begrenzten vorzuziehen. Ein wesentlicher Vorteil einer umfassenden Verbesserung ist aus politischer Sicht der «Paket-Effekt», d.h. bei einer Revision zahlreicher Erlasse in einer gesamthaften Vorlage sind die einzelnen Revisionsvorschläge politisch weniger exponiert und ist es schwieriger, vom Ziel der Verbesserung der Gesetzgebung abzuweichen, um ein bestimmtes politisches Anliegen zu verwirklichen.

Der Aufwand für ein solches Projekt ist gross. Dessen Nutzen lässt sich nicht in Franken beziffern. Es ist aber offensichtlich, dass eine auf das Wesentliche beschränkte, klare, praktikable und flexible Rechtsordnung die Erfüllung der Staatsaufgaben erleichtert und auch den Privaten erhebliche Vorteile bringt. Der Prozess ist insbesondere auch dazu geeignet, zur Klärung der im Bereich Bildung zu erfüllenden Aufgaben sowie der Art und Weise von deren Erfüllung beizutragen.

Die Projektleitung soll bei der Rechtsabteilung des ED liegen, in der Expertenwissen im Bildungsrecht und in der Rechtsetzung gebündelt ist. Das Projekt soll möglichst ohne Beizug von (verwaltungs-)externen Expertinnen und Experten umgesetzt werden. Mit den knappen personellen Ressourcen der Rechtsabteilung des ED ist die Leitung eines Projektes von dieser Dimension nicht leistbar, ohne die Erfüllung der sonstigen Aufgaben zu gefährden. Auch bei den betroffenen Bildungsbereichen und der für diese zuständigen Personalabteilung ist ein gewisser personeller Mehraufwand zu veranschlagen. Zusätzlich zu den eigentlichen Rechtsetzungsarbeiten ist der organisatorische und planerische Aufwand, der mit den besonderen partizipativen Verfahren bei

Rechtsetzungsprojekten im Bildungsbereich einhergeht (Einbezug des Erziehungsrates, der schulischen Konferenzen und der Freiwilligen Schulsynode Basel-Stadt), zu berücksichtigen. Die notwendige befristete Erhöhung der Stellenprozente kann (nur) teilweise über für das ED vorhandene Personalressourcen finanziert werden.

Tabelle 10: Finanzielle und personelle Auswirkungen der Massnahme Bereinigung und Verbesserung Bildungsgesetzgebung

Massnahme Bereinigung und Verbesserung Bildungsgesetzgebung				
	2021	2022	2023	2024
Finanziell (in Fr.; + Belastung; - Einsparung)	+ 382'500*	+ 382'500*	+ 382'500*	+ 382'500*
Personell (in VZA; + Erhöhung; - Einsparung):				
Abteilung Zentrale Dienste / General- sekretariat / Recht	+ 1.4	+ 1.4	+ 1.4	+ 1.4
Bereich Volks- schulen	+ 0.5	+ 0.5	+ 0.5	+ 0.5
Bereich Mittel- schulen und Be- rufsbildung	+ 0.5	+ 0.5	+ 0.5	+ 0.5

* Eine hier ausgewiesene Stelle ist über bereits für das ED bestehende Personalressourcen finanzierbar. Es handelt sich um heutige Schätzungen. Die definitiven Mittel werden im Rahmen der Umsetzungsplanung präzisiert.

8.16 Überprüfung der Mensen an den öffentlichen Schulen (ED)

8.16.1 Ausgangslage

8.16.1.1 Auslöser und Ziel der GAP-Massnahme

Der Mensenbetrieb an den Schulen in Basel-Stadt ist je nach Schulstufe und Schulhaus unterschiedlich organisiert. Besonders gross sind die Unterschiede auf der Sekundarstufe II, wo es keine gesetzlichen Vorgaben für ein Verpflegungsangebot gibt und die Angebote stark durch den Schulstandort und historisch gewachsene Strukturen bestimmt sind. Im Schuljahr 2007/2008 wurde an allen Basler Gymnasien die Fünftage-Woche eingeführt. Die Schülerpensen mussten verdichtet und die Mittagspause verkürzt werden, weshalb die Schulen den Auftrag erhielten, auf dem Schulareal Aufenthaltsräume mit Verpflegungsmöglichkeit einzurichten. In der Volksschule besteht mit der Tagesstrukturverordnung eine gesetzliche Verpflichtung, eine gesunde Ernährung anzubieten. Im nachobligatorischen Bereich der Sekundarstufe II stellt sich die Frage, in wie weit das Erziehungsdepartement verpflichtet ist, den Schülerinnen und Schülern Verpflegungsangebote zur Verfügung zu stellen.

8.16.1.2 Kostenstruktur

Die Kostenstruktur in der Gastronomie ist generell durch Personalintensität sowie hohe Fix- und Warenkosten geprägt. Die Branche leidet zusätzlich an einem Überangebot, was auch im Raum Basel zu einem klaren Nachfragemarkt bzw. einer spürbaren Konkurrenzsituation geführt hat.

Die Schulmensen verkaufen nur eine beschränkte Anzahl an Mittagsmenus. Grund dafür sind das grosse Angebot an Fast- und Convenience-Food in der Nähe der Schulen, die vielen Ferienwochen sowie die Absenzen der Schülerinnen und Schüler aufgrund von auswärtigen Anlässen. Zudem sind die Verpflegungsanbieter dazu angehalten, vor dem Hintergrund der «Gesunden Schule»¹⁶ ausgewogene, vollwertige und regionale Mahlzeiten zu verkaufen und auf den Vertrieb von «margenhaltigen Rennern» wie Kioskartikel, Süsswaren und -getränke zu verzichten.

Trotz Subventionierung ist der Betrieb von Schulmensen für gewinnorientierte Betreiber daher nicht interessant und es besteht auch bei Ausschreibungs- oder Einladungsverfahren kaum Auswahlmöglichkeit für Betreiber auf dem Markt. So haben die SV-Services den Standort am Gymnasium Münsterplatz nach nur einem Jahr Betrieb wieder aufgegeben und auf die Submission der Verpflegungskioske der Sekundarstufe I im Jahr 2014 sind keine Bewerbungen eingegangen, die den finanziellen Vorgaben entsprachen und berücksichtigt werden konnten.

Im Jahr 2016 hat eine Analyse der Verpflegungssituation durch die Firma desillusion Gastronomiekompetenz & Beratung GmbH im Auftrag der Fachstelle Tagesstrukturen ergeben, dass der Betrieb der Schulverpflegung auf eigene Kosten – mit Personal, das beim Staat angestellt ist – aus mehreren Gründen ungünstig ist. Einerseits fehlt den Schulen die nötige Expertise, andererseits fallen durch beim Kanton angestelltes Personal um einiges höhere Personalkosten an als bei privaten Anbietern. Die Angebote im Rahmen der Tagesstrukturen an den Primarschulstandorten wurden ausgeklammert, da diese im Gesamtauftrag an die Anbieter integriert sind und die Eltern ihr Kind verbindlich und kostenpflichtig für die Tagesstrukturen anmelden.

8.16.1.3 Verträge mit Mensen Betreibern

Auf der Sekundarstufe II schlossen die Schulleitungen bisher Verträge mit den privaten Anbietern ab ohne Koordination durch das Erziehungsdepartement. Dies führte zu unterschiedlichen Konditionen an den einzelnen Schulen, sogar wenn diese mit dem gleichen Anbieter arbeiten. Die finanzielle

¹⁶ Fast alle Schulen der Volksschulen und etwa die Hälfte der weiterführenden Schulen sind bisher dem Kantonalen Netzwerk Gesundheitsförderung der Schulen (KNGS), welches neu Schulnetz21 heisst, beigetreten. Die Lehr- und Fachpersonen erhalten für gesundheitsfördernde Schul- und Klassenprojekte finanzielle Unterstützung. Siehe: <https://www.edubs.ch/unterricht/praevention/netzwerk>

Transparenz bei den Jahresabschlüssen ist ungenügend und ein Vergleich der Kosten an den einzelnen Schulen wird durch die unterschiedlichen Verträge stark erschwert.

An der Sekundarstufe I nutzen die Sekundarschulen Bäumlihof, Drei Linden und De Wette die Mensen der Gymnasien mit. An den anderen Sekundarschulstandorten arbeiten die privaten Anbieter nach dem vom Erziehungsdepartement ausgearbeiteten Betriebskonzept mit festen Betriebsbeiträgen. Die Semester- und Jahresabschlüsse sind hier genügend und nachvollziehbar.

8.16.2 Analyse

8.16.2.1 Infrastrukturkosten

Das Erziehungsdepartement schafft die Voraussetzung für den Betrieb der Mensen an allen Standorten, indem es keine Miete für die Küchen verlangt und die Geräte-Ausstattung übernimmt. Die Kosten für Unterhalt, Reinigung und Nebenkosten gehen zu Lasten der Schulen. 2018 hat das Erziehungsdepartement für alle Mensen Sek I und Sek II Miete, Heizung und Nebenkosten in der Höhe von 1'218'989 Franken finanziert (Sek I: 432'908 Franken; Sek II: 786'081 Franken).

8.16.2.2 Betriebskosten

8.16.2.2.1 Sekundarstufe I

Die Betreiber erhalten einen fixen Kostenbeitrag von 30'000 Franken sowie eine Defizitgarantie bis zu max. 20'000 Franken. Die beiden Betreiber «lebensträume@work» in der Sekundarschule St. Alban und «E9, Stiftung Weizenkorn» in der Sekundarschule Holbein schöpfen die Defizitgarantie nicht ganz aus. Die Parterre AG ist zurzeit nicht in der Lage, den Betrieb der Verpflegungskioske an den Sekundarschulstandorten Leonhard, Sandgruben, Theobald Baerwart, Wasgenring und Vögesen mit den vereinbarten Betriebsbeiträgen kostendeckend zu führen. Gesamthaft beliefen sich die Kostenbeiträge 2018 auf 310'624 Franken.

8.16.2.2.2 Sekundarstufe II

Die Gymnasien leisten einen Beitrag von 10'000 bis 59'235 Franken pro Jahr für «Gesunde Ernährung». An den Gymnasien Kirschgarten und Leonhard erhält der Betreiber zusätzlich einen Beitrag von jährlich je 23'750 Franken für Öffnungszeiten ausserhalb der Mittagszeit.

Die Mensa am Gymnasium Bäumlihof kann durch die SV-Group (abgesehen vom Beitrag für «Gesunde Ernährung») kostendeckend betrieben werden. Ein Faktor für das Gelingen ist der dezentrale Standort mit weniger Möglichkeiten, sich ausserhalb der Schule zu verpflegen.

Die Mensa der Schule für Gestaltung, welche auch von den Schülerinnen und Schülern der Allgemeinen Gewerbeschule genutzt wird, kann durch GAW ohne Betriebsbeitrag des Erziehungsdepartements kostendeckend betrieben werden.

Bei den von Parterre AG betriebenen Mensen sind die Betriebsergebnisse am Gymnasium Leonhard und am Wirtschaftsgymnasium positiv, beim Gymnasium am Münsterplatz, Gymnasium Kirschgarten und der Fachmaturitätsschule defizitär. Gesamthaft beliefen sich die Kostenbeiträge 2018 auf 287'733 Franken.

8.16.3 Ergebnisse

Trotz den beträchtlichen heutigen Subventionen durch die öffentliche Hand sind die Mensen auf Sekundarstufe I und II insgesamt defizitär. Für eine Weiterführung in der jetzigen Form mussten zur Überbrückung in den Jahren 2018 und 2019 zusätzlich rund 200'000 Franken pro Jahr für die Standorte der Mensen Sek I und Sek II aufgewendet werden. Durch die im Folgenden vorgeschlagenen Massnahmen sollen diese Zusatzmittel möglichst minimiert werden.

8.16.4 Massnahmen

8.16.4.1 Vorgehen Sekundarstufe I

Für die Sekundarstufe I wurde 2016 im Auftrag der Fachstelle Tagesstrukturen eine umfassende Analyse der Verpflegungssituation durch desillusion Gastronomiekompetenz & Beratung GmbH

durchgeführt. Es wurde die Erarbeitung eines übergeordneten Konzepts empfohlen, mit dem die intern vorhandenen potentiellen Stärken mit den externen potentiellen Chancen kombiniert werden sollen. An der Sekundarstufe I soll das erarbeitete Betriebskonzept inkl. der festgelegten Betriebsbeiträge weitergeführt werden. Im Sinne einer Begleitung und zur Optimierung führt desillusion Gastronomiekompetenz & Beratung GmbH jährliche Betriebschecks durch und bespricht die Resultate mit den Schulstandorten und den Betreibern der Verpflegungskioske.

8.16.4.2 Vorgehen Sekundarstufe II

Für die Sekundarstufe II soll bis Ende August 2019 mit externer Begleitung eine Analyse durchgeführt werden, die Möglichkeiten aufzeigt, wie die Mensen der Sekundarstufe II effizienter betrieben werden können. Dabei sind folgende Szenarien zu prüfen:

- Auftragsvergabe für alle Schulstandorte in Neuausschreibung (gesamthaft oder in Losen)
- Kombination der Angebote Wirtschaftsgymnasium und FMS (Standort Luftmatt)
- Redimensionierung der Angebote an zentralen Standorten, die in erhöhtem Masse der Konkurrenz kommerzieller Alternativangebote ausgesetzt sind

Am Standort Bäumlihof ist mit der SV-Group der einzige kommerzielle Anbieter tätig. Hier besteht eine Ausschreibungspflicht. Für die Vergabe an Anbieter, die Arbeitsintegrationsmassnahmen unterstützen und soziale Zielsetzungen verfolgen, gilt gemäss § 3 Abs. 2 des Gesetzes über öffentliche Beschaffungen des Kantons Basel-Stadt (BeG) keine Ausschreibungspflicht.

8.16.4.3 Professionalisierung der Auftragsvergabe

Die Analyse im Rahmen der GAP-Massnahme hat gezeigt, dass sehr unterschiedliche Auftragsverhältnisse mit den Anbietern bestehen, dass v.a. auf Sekundarstufe II bisher keine einheitlichen Vertrags- und Controllinginstrumente bestehen und dass die Auftragsvergabe mehrheitlich über die Schulleitungen direkt erfolgt, welche zwar ein hohes Interesse an den Angeboten haben, aber bezüglich Gastronomie- und Verpflegungsfragen kaum über Fachexpertise verfügen.

Zur Sicherstellung einer effizienten Leistungserbringung, einer fachlichen Betreuung und Kontrolle der Auftragnehmer sind professionellere Strukturen im Erziehungsdepartement notwendig. Alternativ wird der Aufbau einer verantwortlichen Stelle im Erziehungsdepartement oder eine externe Fachberatung, die mit klar definiertem Auftrag die Auftragsvergabe und das Controlling begleitet, geprüft.

8.17 Make-or-buy in der Immobilienbewirtschaftung (FD)

8.17.1 Ausgangslage

Die Bewirtschaftung von Liegenschaften in den Bereichen Wohnen, Gewerbe und Büro ist die klassische Aufgabe der Immobilienverwaltung. Die Immobilienverwaltung besteht aus den Teilbereichen der kaufmännischen Bewirtschaftung sowie der technischen Bewirtschaftung. Seit vielen Jahren hat Immobilien Basel-Stadt gewisse Bereiche der Bewirtschaftung an Drittfirmen ausgelagert. Das hat nicht zuletzt auch mit dem Wachstum der betreuten Portfolios zu tun. Aber auch die regionale Verteilung der Liegenschaften, die Veränderung in den Segmenten der Portfolios und die immer anspruchsvoller werdenden rechtlichen Anforderungen in der Immobilienbewirtschaftung haben sich massgeblich verändert.

Seit dem Jahr 2008 betrug das wertmässige Wachstum des Finanzvermögens (ohne Parkhäuser) und des Pensionskassenmandates 74%.

Im selben Zeitraum blieb der Mitarbeiter- und Mitarbeiterinnen bestand der bei Immobilien Basel-Stadt in der Abteilung Immobilienbewirtschaftung beschäftigten Mitarbeitenden konstant. Der Grund dafür ist neben dem Outsourcing an Drittfirmen zu einem gewissen Teil auch die gesteigerte Produktivität durch die Automatisierung und die Möglichkeiten der Digitalisierung. Insbesondere im Bereich der Immobilienbuchhaltung konnten die stark standardisierten Prozesse mit geeigneten IT-Mitteln unterstützt werden, so dass im operativen Teil der Immobilienbuchhaltung gar Personal eingespart werden konnte.

Bei den outgesourcten Aufgaben handelt es sich um Teilmandate in der technischen Bewirtschaftung. Die technische Bewirtschaftung beinhaltet die physische Betreuung der Mietobjekte und Mieterinnen und Mieter. Demgegenüber beinhaltet die kaufmännische Bewirtschaftung die Mietverträge, Vermietung, Heiz- und Nebenkosten, Debitoren sowie Immobilienbuchhaltung. Die kaufmännische Bewirtschaftung ist eine Kernaufgabe und demnach nicht Gegenstand von outgesourcten Aufgaben.

Die Marktkenntnisse der Firmen vor Ort und die kurzfristige Verfügbarkeit von personellen Ressourcen sind wichtige Faktoren einer erfolgreichen Bewirtschaftung. Im Rahmen dieses GAP-Schwerpunkts soll überprüft werden, ob die bisher bereits erfolgte teilweise Auslagerung der technischen Immobilienbewirtschaftung sinnvoll ist und falls dies bejaht werden kann, ob das Ausmass der Drittvergabe angemessen ist.

8.17.2 Vorgehen

Im ersten Schritt wird der wirtschaftliche Teil der Drittvergabe analysiert. Dazu werden die Kosten der Drittverwaltungen mit den Vollkosten für zusätzliches eigenes Personal verglichen, um diese Leistungen zu erbringen.

Dabei ist zu unterscheiden zwischen Wohn- und Bürogebäuden, da die Bewirtschaftung dieser Objekte andere fachliche Qualifikationen erfordern und auch unterschiedliche Kosten (intern wie extern) verursachen. In einem weiteren Schritt wird qualitativ analysiert, ob es Sinn macht, mehr oder weniger Mandate an Drittfirmen zu vergeben. Dafür werden strategische und organisatorische Überlegungen angestellt.

8.17.3 Analyse

Die Kosten für ausgelagerte technische Bewirtschaftungen im Wohnungsbereich belaufen sich auf rund eine Million Franken. Im Raum Basel sind es 385'000 Franken, ausserhalb rund 640'000 Franken. Bei den Drittverwaltungen entspricht das rund 7.1 Stellenprozenten für die Mandate im Bereich der Wohnliegenschaften.

Die externen Kosten für die Betreuung von Büroliegenschaften betragen derzeit rund 400'000 Franken. Bei den Drittverwaltungen sind insgesamt 1.6 Stellenprozente für die Mandate im Bereich der Büroliegenschaften im Einsatz.

Die gesamten internen Kosten (Lohnvollkosten) bei Immobilien Basel-Stadt für die technische Bewirtschaftung der Wohn- und Büroliegenschaften beträgt aktuell 1.27 Mio. Franken mit 11.2 Stellenprozente.

In untenstehendem Vergleich wird dargestellt, wie hoch die Gesamtkosten bei interner Leistungserbringung wären anstelle den effektiven Kosten der externen Mandate. Die internen Gesamtkosten beinhalten neben den Lohnvollkosten auch einen Zuschlag für die Raumkosten. Für den Vergleich wurden zuerst die Kosten der externen Mandate auf die Anzahl betreute Mietobjekte berechnet. Dann wurden die internen Gesamtkosten mit der Anzahl intern betreuter Mietobjekte ins Verhältnis gestellt. Untenstehende Tabelle fasst die Ergebnisse zusammen (intern = Kosten bei interner Leistungserbringung für dieselbe Anzahl Mietobjekte wie bei den externen Mandaten).

Kosten (CHF)	Wohnen innerhalb BS	Wohnen ausserhalb BS	Büro	Total
interne Leistungserbringung	Fr. 274'636	Fr. 696'311	Fr. 288'000	Fr. 1'258'947
externe Leistungserbringung	Fr. 385'329	Fr. 641'577	Fr. 396'839	Fr. 1'423'745
Mehr- (Minder-) kosten Extern	Fr. 110'693	Fr. -54'734	Fr. 108'839	Fr. 164'798

8.17.4 Ergebnisse

Im Raum Basel ist es rechnerisch wirtschaftlich, die Drittmandate im Wohnungsbereich zu kündigen, wohingegen die Eigenkosten für die Betreuung der überregionalen Wohnobjekte die Drittkosten übersteigen würden. Bei den Büroliegenschaften würde es sich finanziell lohnen, dies mit eigenem Personal zu bestreiten.

Aufgrund der räumlichen Verteilung der Wohnliegenschaften ausserhalb der Region Basel ist es weder sinnvoll noch wirtschaftlich möglich, diese Betreuung durch eigenes Personal vorzunehmen. Der Bereich Wohnen ausserhalb Basel-Stadt ist demzufolge weiterhin extern zu vergeben.

Dasselbe gilt für die Büroliegenschaften ausserhalb der Region Basel. Dies wäre zwar rein rechnerisch wirtschaftlich aufgrund der komplexen Eigentumsverhältnisse (Miteigentum mit weiteren institutionellen Anlegern), den räumlichen Distanzen und der fehlenden lokalen Marktkenntnisse aber nicht zielführend.

Anders sieht es beim Segment Wohnen in der Region Basel-Stadt aus. Wirtschaftlich wäre die kaufmännische und technische Betreuung der Wohnliegenschaften mit internen Ressourcen bei Immobilien Basel-Stadt günstiger zu bewerkstelligen. Es wäre dafür ein weiteres Zweierteam in der Bewirtschaftung nötig, dafür könnten jährlich 100'000 Franken eingespart werden (Honorar an Drittverwaltungen).

Neben den geografischen und wirtschaftlichen Gründen gibt es noch eine dritte und vierte für Immobilien Basel-Stadt gewichtige Überlegung beim Thema Outsourcing. Durch die Vergabe von Mandaten an Drittfirmen in einem Bereich, der 1:1 auch intern abgedeckt wird, können wichtige Benchmark-informationen in qualitativer Hinsicht gewonnen werden. Der Kontakt mit der Branche und die Überprüfbarkeit der eigenen, internen Leistung sind wichtige Elemente für die Weiterentwicklung und den professionellen Auftritt der Abteilung Immobilienbewirtschaftung am Markt. Des Weiteren können mit der Drittvergabe von Mandaten Peaks gebrochen werden, die z.B. bei der kurzfristigen Übernahme neuer Liegenschaften und dem Rückfall von Baurechten anfallen. Für derartige Situationen ist es wichtig, bereits zuverlässige und bewährte Partner innerhalb der Branche zu haben.

Deshalb ist es nicht ohne weiteres angezeigt, die gesamte Bewirtschaftung intern zu bewerkstelligen, auch nicht im Raum Basel.

8.17.5 Massnahmen

Ausgehend von den Ergebnissen der oben beschriebenen Analysen wird folgende Massnahme abgeleitet:

Immobilien Basel-Stadt prüft die Betreuung der in jüngerer Vergangenheit akquirierten Büro- und Gewerbeimmobilien im Raum Basel durch internes Personal, da dies gegenüber einer externen Bewirtschaftung neben den wirtschaftlichen auch organisatorische Vorteile mit sich bringt.

8.18 Zentralisierung und Digitalisierung der Abrechnung infolge Mutterschaftsentschädigung (FD)

8.18.1 Ausgangslage

Während des Mutterschaftsurlaubs erhält der Arbeitgeber Basel-Stadt für die Mitarbeiterinnen eine Mutterschaftsentschädigung, finanziert durch die Erwerbsersatzordnung (EO).

Die Anmeldung erfolgt über die Personalabteilungen der Departemente. Für drei Departemente FD, GD und PD erfolgt die administrative Abwicklung zentralisiert durch das HR-Dienstleistungs-Center (HR-DLC), eine Abteilung des Zentralen Personaldienstes (ZPD).

Die Verrechnung aus der Mutterschaftsentschädigung (MSE) erfolgte bis Ende Juni 2018 in den Departementen bzw. für drei Departemente im HR-DLC mittels einer manuellen Eingabe im Lohnsystem. Der Zahlungseingang durch die Ausgleichskasse Basel-Stadt (AKBS) erfolgte zentral bei der Finanzverwaltung im Finanzdepartement. Eine manuelle Verbuchung der Mutterschaftsentschädigung kann zu Eingabefehlern führen und bedingt zusätzliche Abstimmung mit dem Konto der Ausgleichskasse und dem Finanzkonto des FD.

8.18.2 Vorgehen

In Zusammenarbeit mit der Ausgleichskasse Basel-Stadt wurde eine elektronische Datenübermittlung programmiert mit dem Ziel, sämtliche Daten aller Departemente dem HR-Dienstleistungs-Center zu übermitteln. Diese Daten werden via Schnittstelle in das Lohnsystem eingelesen und verbucht. Dadurch wird die Zentralisierung und Digitalisierung der Abrechnung der Mutterschaftsentschädigung vollzogen.

8.18.3 Analyse

Folgende Fragen wurden in der Analyse untersucht:

- Wie kann der Datenaustausch mittels elektronischen Daten-Files erfolgen?
- Welche wiederkehrenden Arbeiten fallen weg?
- Wie können Fehlerquellen verringert werden?
- Welche zeitliche Einsparung kann realisiert werden?
- Gibt es finanzielle Einsparungen?

8.18.4 Ergebnisse

Die Analyse der Aufgabenüberprüfung ergab, dass die Abrechnung der Mutterschaftsentschädigung mittels elektronischer Datenübermittlung mit weniger Aufwand erledigt werden kann und eine bessere Verbuchungsqualität erzielt wird. Dadurch kann die Abstimmung der Geldflüsse zwischen Ausgleichskasse Basel-Stadt, Finanzverwaltung und HR-Dienstleistungs-Center effizienter erfolgen und Fehlerquellen eliminiert werden. Personelle und finanzielle Einsparungen erfolgen keine. Es handelt sich um eine qualitative Verbesserung der Daten und Geldflüsse.

8.18.5 Massnahmen

Die Umsetzung erfolgte in Zusammenarbeit mit der Ausgleichskasse Basel-Stadt, des SAP Competence-Center des Kantons und dem HR-DLC.

Mit der umgesetzten Massnahme erfolgt die Abstimmung der Geldflüsse zwischen Finanzverwaltung und HR-Dienstleistungs-Center aufgrund der sicheren elektronischen Datenübermittlung schneller und mögliche Fehler können besser erkannt und korrigiert werden. Die Auszahlung der Mutterschaftsentschädigung erfolgt automatisch in der Lohnverarbeitung. Dies reduziert Fehler und die Auszahlung erfolgt unmittelbar nach der Gutschrift durch die Ausgleichskasse Basel-Stadt.

8.19 Elektronische Datenübermittlung von Absenzdaten infolge Krankheit und Unfall in das Fehlzeitenmanagement des Personalsystems (FD)

8.19.1 Ausgangslage

Alle Absenzdaten infolge Krankheit und Unfall sollen im Fehlzeitenmanagement (FZM) zusammengefasst werden. Die Übermittlung der Absenzdaten erfolgt bei denjenigen Departementen, welche SAP Personaltime verwenden via Schnittstelle und somit automatisch in das Fehlzeitenmanagement. Bei einem Departement werden die Daten manuell ins FZM eingegeben. In weiteren drei Departementen fliessen die Absenzdaten infolge Krankheit und Unfall noch nicht in das FZM ein.

Das Ziel ist, dass alle Absenzdaten infolge Krankheit und Unfall via Zeiterfassungssysteme und Schnittstelle in das FZM übermittelt werden.

8.19.2 Vorgehen

Es wird überprüft, ob eine Schnittstelle zur automatischen Datenübermittlung zwischen den unterschiedlichen Zeiterfassungssystemen und dem Fehlzeitenmanagement erstellt werden kann.

8.19.3 Analyse

- Wie können die Absenzen infolge Krankheit und Unfall elektronisch ins Fehlzeitenmanagement überführt werden?
- Gibt es Zeitersparnisse dank der elektronischen Übermittlung und können qualitative Verbesserungen erzielt werden?

8.19.4 Ergebnisse

Eine Schnittstelle zwischen den unterschiedlichen Systemen kann eingerichtet werden. Somit erfolgt eine Zentralisierung und Digitalisierung des Prozesses.

Wenn die elektronische Datenübermittlung eingerichtet ist, können alle krankheits- und unfallbedingten Abwesenheiten ausgewertet werden um ein gesamtkantonales Fehlzeitenmanagement aufzubauen.

8.19.5 Massnahmen

Mit der Einführung der elektronischen Datenübermittlung aus den unterschiedlichen Zeiterfassungssystemen in das Fehlzeitenmanagement können regelmässige, vereinheitlichte und systematisierte Auswertungen der für ein Betriebliches Gesundheitsmanagement (BGM) relevanten Kennzahlen erstellt werden. Diese Daten sollen nach der Realisation im Rahmen des HRM 2020-Teilprojekts „lebenszyklusorientiertes HRM“ in Zusammenarbeit aller Beteiligten (ZPD-Abteilung Personalcontrolling, den Personal- und den Controllingeinheiten der Departemente und der Anlaufstelle „Betriebliche Gesundheitsförderung“ des GD) schrittweise harmonisiert, erhoben und elektronisch ausgewertet werden.

Vorgesehen sind insbesondere detailliertere Aussagen zu:

- Entwicklung der Krankheits- und Unfall-/Absenzzraten (Kurzabsenzen 1-3 Tage, Langzeitabsenzen 4+ Tage in Stunden und nach Dauer) pro Organisationseinheit
- Präsenzmanagement (Anzahl der MA, die keine Fehltage aufweisen)

8.20 Optimierung des Steuerveranlagungsverfahrens (FD)

8.20.1 Ausgangslage

Jährlich werden im Kanton Basel-Stadt rund 150'000 Steuerveranlagungsverfügungen für die Kantonalen Steuern und rund 140'000 Verfügungen für die direkte Bundessteuer gedruckt und versandt. Die Einzahlungsscheine werden jeweils sowohl mit den Steuerveranlagungsverfügungen sowie den Verfügungen für die direkte Bundessteuer mitgeschickt.

Von den knapp 4 Millionen Seiten pro Jahr, die die Steuerverwaltung jährlich im Bereich Veranlagung und Steuerbezug druckt, machen die Veranlagungsverfügungen einen grossen Anteil aus.

8.20.2 Vorgehen

Die von der Steuerverwaltung Basel-Stadt eingesetzte Software NEST wurde gemeinsam mit elf weiteren Kantonen entwickelt und wird zurzeit überarbeitet. Obwohl NEST eine Standardsoftware ist, muss diese an kantonale unterschiedliche Regelungen und Gegebenheiten angepasst werden. Es besteht der Konsens zwischen den Kantonen, dass jede Überarbeitung der Software daraufhin überprüft wird, dass statt individuellen kantonalen Ausprägungen, für alle Kantone eine einzige Standardkonfiguration geschaffen werden kann. Diese Überprüfung soll immer dann stattfinden, wenn ein Modul oder ein Programmteil neu bearbeitet wird.

8.20.3 Analyse

Die Überprüfung der unterschiedlichen Möglichkeiten, wie eine Veranlagungsverfügung erstellt und versandt werden kann ergab, dass bei den zwölf NEST-Kantonen unterschiedliche Varianten im Einsatz sind. Es gibt Kantone, die senden die Veranlagungsverfügung und die eigentliche Steuerrechnung mit Einzahlungsschein separat. Andere Kantone senden die Veranlagungsverfügung für die kantonalen Steuern und für die direkte Bundessteuer gemeinsam.

8.20.4 Ergebnisse

Auf Grund der Analyse der verschiedenen Vorgehensweisen in den einzelnen Kantonen einigten sich die zwölf NEST-Kantone darauf, die Software NEST im Rahmen der Überarbeitung so zu konfigurieren, dass für alle Kantone eine Veranlagungsverfügung inklusive aller Beilagen für die Steuerhoheiten Kanton und Bund gleichzeitig erfolgt. Diese Anpassung wurde im Jahr 2017 vorgenommen und konnte im Jahr 2018 umgesetzt werden.

8.20.5 Massnahmen

Aufgrund des reduzierten Druckvolumens und wegen dem Wegfall von separaten Couverts für die Veranlagung der Direkten Bundessteuer ergeben sich Reduktionen beim Druckaufwand – Papier, Toner, Geräteverschleiss, Couvertverbrauch und bei den Portokosten. Die Abnahme der Portokosten beträgt rund 80'000 Franken pro Jahr; die Druck- und Materialkosten können auf 100'000 Franken pro Jahr beziffert werden. In personeller Hinsicht hat diese Umstellung im Kanton Basel-Stadt zu keinen Einsparungen geführt, weil der manuelle Aufwand im Bereich Druckaufbereitung nicht reduziert werden konnte.

Tabelle 11: Finanzielle und personelle Auswirkungen

Zeitgleicher Versand der Steuerveranlagungen der kantonalen Steuer und der direkten Bundessteuer				
	2019	2020	2021	2022
Finanziell (in Franken; + Belastung; - Einsparung)	-180'000	-180'000	-180'000	-180'000
Personell (in VZA; + Erhöhung; - Einsparung)	0	0	0	0

8.21 Überprüfung des Prozesses der Grundstückgewinnsteuer (FD)

8.21.1 Ausgangslage

Der Kanton Basel-Stadt wendet bei der Besteuerung von Grundstückgewinnen das monistische Modell an und besteuert sämtliche Grundstückgewinne des Privat- und des Geschäftsvermögens mit einer von den periodischen Steuern unabhängigen Grundstückgewinnsteuer. Diese ist als Objektsteuer ausgestaltet, d.h. jeder Grundstücksgewinn wird veranlagt. Fällig ist die Grundstückgewinnsteuer 90 Tage nach dem Grundbucheintrag. Die Abrechnung wird aperiodisch nach einem Verkauf vorgenommen.

Aufgrund dieser Gegebenheiten wird losgelöst vom Steuerjahr für jede steuerpflichtige Veräusserung ein eigenständiges Veranlagungsverfahren für die Grundstückgewinnsteuer durchgeführt. Die Fälle werden teilweise in der Steuerapplikation NEST, teilweise in den jeweiligen Steuererklärungen bearbeitet. Bisher steht der Steuerverwaltung keine themenspezifische Applikation für die Grundstückgewinnsteuer zur Verfügung.

Sämtliche Unterlagen im Umfang von ca. 300'000 Seiten werden heute auf Papier erstellt, bearbeitet und archiviert. Zwar werden gewisse Dokumente im Rahmen der Veranlagung noch gescannt und in der bestehenden Dokumenten-Archivstruktur der periodischen Steuern abgelegt, ein spezifisches elektronisches Archiv für die Daten der Grundstückgewinnsteuer ist jedoch nicht vorhanden.

Die gesamte manuelle Ablagestruktur der Grundstückgewinnsteuer richtet sich nach den Adressen der einzelnen Grundstücke. Im Gegensatz dazu ist die Ablagestruktur aller anderen Steuerarten nach den steuerpflichtigen Personen aufgebaut.

8.21.2 Vorgehen

Eine interne Arbeitsgruppe der Steuerverwaltung hat den Arbeitsablauf analysiert und die möglichen Verbesserungen evaluiert.

8.21.3 Analyse

Bei der Gewinnermittlung muss der Einstandswert einer Liegenschaft geprüft werden. Der Einstandswert setzt sich zusammen aus dem Erwerbspreis und den wertvermehrenden Aufwendungen. Der ursprüngliche Erwerb kann Jahrzehnte zurückliegen.

Unter wertvermehrenden Aufwendungen versteht man die Auslagen, die eine dauernde Wertvermehrung des in Frage stehenden Grundstückes herbeiführen (z.B. Anbau Wintergarten). Abzugsgrenzen davon sind die werterhaltenden Aufwendungen, welche dem Erhalt der Liegenschaft in dem Zustand dienen, in dem sie die steuerpflichtige Person erworben hat (z.B. für Reparatur- und Renovationskosten). Diese sind bei der Einkommenssteuer als Unterhaltskosten abzugsfähig. Bei der Ermittlung des Grundstückgewinns dürfen diese Kosten nicht nochmals geltend gemacht werden.

In der Praxis muss bei der Veranlagung der Grundstückgewinnsteuer eine Beurteilung von werterhaltenden und wertvermehrenden Aufwendungen vorgenommen werden.

Bei der heutigen Archivlösung in Papierform sind Daten zurück bis zum Jahr 1972 verfügbar und ermöglichen eine Überprüfung des Einstandswerts zum Zeitpunkt des Verkaufs. Dieser lange Zeitraum stellt einen wesentlichen Unterschied zu den periodischen ordentlichen Einkommens- oder Vermögenssteuern dar, wo jeweils einzelne Steuerjahre beurteilt werden. Für Grundstücke, die vor dem 1.1.1977 erworben wurden, wird der Einstandswert gemäss § 106 Abs. 4 StG berechnet; Daten vor dem Jahr 1972 sind deshalb nicht erforderlich.

Der Arbeitsprozess ist abgesehen von der Rechnungsstellung und dem Bezug ein physischer Prozess, d.h. Akten müssen von der Administration zum Veranlagungsexperten/in gebracht werden und umgekehrt. Der Arbeitsfluss wird daher noch stark geprägt durch eine manuelle Bearbeitungsweise mit langen Arbeitswegen und gliedert sich in zahlreiche Arbeitsschritte wie z.B. das Erstellen der Verkaufsmeldungen, das Erfassen der Daten als Grundlage für die Steuererklärungen, etc.

Weiter stehen die Akten nur einmalig zur Verfügung und können nicht gleichzeitig von verschiedenen Personen eingesehen werden.

Die Überprüfung des Arbeitsprozesses zeigt, dass die heutige Arbeitsweise nicht mehr zeitgemäss ist. Insbesondere die Tätigkeiten der Administration könnten mit einer fachspezifischen Informatikunterstützung effizienter ausgestaltet werden.

8.21.4 Ergebnisse

Nach Möglichkeit soll ein elektronisches Liegenschaftsarchiv eingeführt werden. Damit würde die heute papiermässige Ablage in eine elektronische Archivierung umgebaut, was die Datensicherheit erhöhen und eine Datenauswertung vereinfachen würde. Der Arbeitsprozess in der Veranlagung, die Zusammenarbeit unter den einzelnen Abteilungen und auch die administrative Bearbeitung könnten damit optimiert werden.

Stünden sämtliche Daten elektronisch zur Verfügung, würde die Prüfungstätigkeit erleichtert. Die Einsichtnahme in die Liegenschaftsakten zu Auskunftszwecken würde zudem markant beschleunigt. Auch die Hauptaufgabe, die Abgrenzung der wertvermehrenden und werterhaltenden Aufwendungen, könnte transparent für alle Abteilungen vorgenommen werden.

8.21.5 Massnahmen

Die Steuerverwaltung plant, im Rahmen eines Projekts ein elektronisches Liegenschaftsarchiv für die Grundstückgewinnsteuer einzuführen.

Die Vorteile eines elektronischen Liegenschaftsarchivs für die Grundstückgewinnsteuer liegen in der Vereinfachung der Administration, der Optimierung der Grundstückgewinnsteuer-Veranlagungstätigkeit, der umfassenden Zugänglichkeit der Daten für alle Abklärungen, dem Wegfall des letzten Papierarchivs und damit der elektronischen Archivierung sämtlicher Steuerunterlagen.

Der Projektauftrag und die Konzeption werden im Jahr 2020 ausgearbeitet. Realisiert werden soll das elektronische Liegenschaftsarchiv für die Grundstückgewinnsteuer im Jahr 2021. Die Produktivsetzung ist für das Jahr 2022 geplant.

8.22 Überprüfung der Spitalversorgung (GD)

8.22.1 Ausgangslage

Die BAK-Studie kommt im Aufgabenfeld der Spitalversorgung zum Schluss, dass der Fallkostenindex rund 11 Prozent über dem Durchschnitt der Nettoausgaben der Vergleichsgruppe (BE, SH, VD, NE, GE und JU) zu stehen kommt. Daraus leitet die BAK ab, dass im Bereich der Spitalversorgung rund 36.1 Mio. Franken eingespart werden müssten, um gleich viel auszugeben wie die Vergleichsgruppe. Wichtig ist an der Stelle noch der Hinweis der BAK, dass überdurchschnittlich hohe Fallkosten zum einen auf Ineffizienzen hinweisen können zum anderen es sich aber auch um ein überdurchschnittlich hohes Leistungsniveau handeln könnte.

8.22.2 Vorgehen

Die Aussagen der BAK-Studie zum Aufgabenfeld Spitalversorgung wurden intern verifiziert und notwendige Abklärungen, Auswertungen und Analysen in Ad-hoc-Arbeitsgruppen vorgenommen.

8.22.3 Analyse

In einem ersten Schritt muss festgestellt werden, dass nicht auf der Basis der in der BAK-Studie aufgeführten Tabelle weitere Detailanalysen vorgenommen werden können. Die Tabelle der Finanzierungsbeiträge des Kantons und seiner Gemeinden der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) weist unter dem Gesamttotal von 377.8 Mio. Franken drei Verwaltungseinheiten aus, welche nicht im Einflussbereich des Gesundheitsdepartements des Kantons Basel-Stadt (GD) liegen:

Nettoausgaben des Kantons nach Aufgabenbereichen

Verwaltungseinheit	Departement	Nettoausgaben in Fr.	
5090	Bereich Rettung	JSD	3'408'956
7300	Gesundheitsversorgung	GD	370'803'569
8260	Amt. f. Beist.& Erwachsenenschutz	WSU	4'400'000
4130	Finanzverwaltung allgemein	FD	-822'653
	Total		377'789'872

Quelle: EFV, BAK Economics

Aus diesem Grund wird die weitere Analyse auf den Zahlen der nachfolgenden Tabelle zu den *Gesamtkosten der Spitalfinanzierung in der Rechnung des Kantons Basel-Stadt* vorgenommen.

Gesamtkosten Spitalfinanzierung in der Rechnung Basel-Stadt

in Mio. Franken	Rechnung 2011	Rechnung 2012	Rechnung 2013	Rechnung 2014	Rechnung 2015	Rechnung 2016	Rechnung 2017	Rechnung 2018
	Laufende Rechnung							
direkte Spitalbeiträge und Sockelbeitrag	92.5							
Ordentlicher Nettoaufwand öffentliche Spitäler	251.5							
Konsolidierungsabzug (v.a. interne Meten Spitäler)	-39.3							
Kantonsanteil stationäre Behandlung nach KVG, IVG		262.5	269.4	275.1	282.3	283.8	289.3	292.2
Staatsbeiträge GWL durch Regulator		118.4	105.5	92.5	89.0	62.6	62.0	53.5
Staatsbeiträge GWL weitere Behörden		2.5	2.5	6.9	6.9	6.9	6.9	6.8
Total ONA / ZBE Spitalfinanzierung	304.7	383.4	377.4	374.5	378.2	353.4	358.3	352.5
Betriebliche Abschreibungen	33.9							
Abschreibungen Immobilien Spitäler	11.1							
Saldo Laufende Rechnung Spitalfinanzierung	349.8	383.4	377.4	374.5	378.2	353.4	358.3	352.5
	Investitionsrechnung							
Total Nettoinvestitionen Spitäler	84.0	0.0						
Total Finanzierungssaldo Spitalfinanzierung	388.7	383.4	377.4	374.5	378.2	353.4	358.3	352.5
Entlastung Finanzierungssaldo zum Jahr 2011		5.3	11.3	14.2	10.5	35.4	30.5	36.2
Kumulierte Entlastung Finanzierungssaldo seit 2011		5.3	16.7	30.9	41.4	76.8	107.3	143.5

(1) ältere Beiträge an Privatspitäler, Reha Chrischona, UKBB, Ausserkantonale Spitalbehandlungen, Sockelbeitrag

(2) Beiträge zur Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen (GWL) Rechnung des Bereichs Gesundheitsversorgung: ungedeckte Kosten ambulanter Bereich, ungedeckte Kosten universitäre Lehre und Forschung, übrige GWL

(3) Bereich Gesundheitsdienste: Leitender Notarzt, geschützte Operationsstellen; Justiz- und Sicherheitsdepartementen: Notarzt Rettung; Erziehungsdepartement: Beschulung Kinder in Spitälern; Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt: Sozialdienste Spitäler (ab 2014, vorher Bereich Gesundheitsversorgung)

(4) Abschreibungen auf Immobilien der Spitäler im Verwaltungsvermögen im Jahr 2011 (Annahme für alle Jahre)

Bei der Analyse fällt auf, dass bei den gemeinwirtschaftlichen Leistungen (GWL) des Jahres 2015 – welches die Basis für den BAK-Bericht darstellte – ein Rückgang von 26.4 Mio. Franken (Bruttobetrachtung) mit einem Nettoeinspareffekt von 24.9 Mio. Franken im Jahr 2016 zu verzeichnen ist (CHF 26.4 Mio. Abnahme GWL und Zunahme von CHF 1.5 Mio. Kantonsanteil). Die Reduktion der GWL musste aufgrund der vom Regierungsrat beschlossenen GAP-Massnahmen auf das Jahr 2016 umgesetzt werden. Aufgrund dieser Tatsache würde der Fallkostenindex – ceteris paribus – von 111 auf noch 103 sinken.

Gesamthaft führte die neue Spitalfinanzierung zu einer markanten Entlastung der kantonalen Rechnung. Im Vergleich mit dem Jahr 2011 (vor Einführung der neuen Spitalfinanzierung) belaufen sich die kumulierten Minderausgaben im Jahr 2018 auf rund 143.5 Mio. Franken auf der Ebene des kantonalen Finanzierungssaldos. Dieses Ergebnis ist sowohl auf den Rückgang der GWL-Beiträge als auch dem dauerhaften Wegfall der Ausgaben für die Spitäler in der Investitionsrechnung zurückzuführen.

Im Vergleich zu den Investitionsausgaben 2011 im Umfang von rund 84 Mio. Franken noch zu Lasten der Investitionsrechnung des Kantons, sind die Investitionsausgaben der öffentlichen Spitäler und des UKBB, die sie ab 2012 (UKBB ab 2013) selber finanzieren und tragen müssen, im Schnitt von 2012 bis 2018 deutlich höher ausgefallen, nämlich in der Höhe von rund 115 Mio. Franken / Jahr, aufgrund der Sanierungs-/Neubauvorhaben mit steigender Tendenz.

Investitionsausgaben der öffentlichen Spitäler 2012-2018 ¹⁾ (in Mio. Franken)

Jahr	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
USB	43.2	75.1	55.8	66.5	94.7	94.1	83.5	512.9
FPS	0.7	2.0	4.6	36.8	53.6	67.5	58.1	223.3
UPK	14.9	12.2	10.6	4.1	12.1	6.1	3.2	63.2
UKBB ²⁾		0.6	0.8	0.6	0.8	1.7	1.5	6.0
Total	58.8	89.9	71.8	108.0	161.2	169.4	146.3	805.4

1) Geldflussrechnung: Kauf von Sachanlagen

2) Das UKBB befindet sich in als Joint-Venture in paritätischem Besitz BS/BL; die Investitionsausgaben werden deshalb zur Hälfte BS zugerechnet.

8.22.4 Ergebnisse

Aufgrund der durchgeführten Analyse unter Punkt 1.3 kann festgehalten werden, dass der von der BAK-Studie ausgewiesene Fallkostenindex von 111 bzw. das ausgewiesene Kostendifferenzial in der Höhe von 36.1 Mio. Franken bei Einrechnung der im Jahre 2016 durchgeführten GAP-Massnahmen des GD um rund 24.9 Mio. Franken reduziert wird. Damit sinkt – ceteris paribus – der Fallkostenindex von 111 auf noch 103.

8.22.5 Massnahmen

Neben den GAP-Massnahmen hat das GD folgende Projekte lanciert, um die stationären Spital-Versorgungskosten weiter zu dämpfen oder gar zu senken.

8.22.5.1 Indikationscontrolling bei Hüft- und Knie-Totalendoprothesen

Mit diesem Projekt soll die Angemessenheit (Appropriateness) der Indikationsstellung und der Eingriffe bei Hüft- und Knie-Totalendoprothesen untersucht werden. Der Kanton Basel-Stadt zahlt bei stationären Eingriffen 56 Prozent der Kosten, was pro Jahr rund 11 Mio. Franken alleine bei Hüft- und Knie-Totalendoprothesen bedeutet. Wie viele der Eingriffe durch das Projekt aber verzögert oder gar verhindert werden, ist äusserst schwer abzuschätzen. Der geplante Schlussbericht im Jahr 2022 sollte dazu aber Aussagen zulassen, da die Veränderungen dann über mehrere Jahre verfolgt werden können.

8.22.5.2 Ambulant vor stationär (AVOS)

Das Gesundheitsdepartement (GD) hat per 1. Juli 2018 eine Liste in Kraft gesetzt, welche 13 Eingriffe und medizinische Behandlungen definiert, die grundsätzlich nur noch ambulant durchgeführt werden dürfen. Bei den 13 Eingriffen wurde beim Einsparpotenzial eine 50%-tige Sicherheitsmarge eingerechnet und damit geht das GD von Einsparungen von rund 1.7 Mio. Franken pro Jahr aus.

Tabelle 12: Finanzielle und personelle Auswirkungen der Massnahme Ambulant vor stationär

Massnahme Ambulant vor stationär				
	2019	2020	2021	2022
Finanziell (in Franken; + Belastung; - Einsparung)	- 0.5 Mio.	- 1 Mio.	- 1.7 Mio.	- 2.0 Mio.
Personell (in VZA; + Erhöhung; - Einsparung)	+ 50%-Stelle			

8.22.5.3 Projekt Home Treatment

Mit dem Projekt Home Treatment soll untersucht werden, wie mit der aufsuchenden Psychiatrie Patientinnen und Patienten zuhause besser ambulant unterstützt werden können und so stationäre Aufenthalte verhindert bzw. reduziert werden können. Die Planrechnungen gehen davon aus, dass im Endausbau (52 Patienten High Utilizer und 390 Patienten in der Übergangsbildung) mit einer jährlichen Nettoentlastung von 1.54 Mio. Franken gerechnet werden kann. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass die Bruttoentlastungen voraussichtlich 3 Mio. Franken betragen werden, der Kanton aber seinerseits das Projekt mit jährlich 1.46 Mio. Franken über gemeinwirtschaftliche Leistungen mitfinanziert.

Tabelle 13: Finanzielle und personelle Auswirkungen der Massnahme Home Treatment

Massnahme Home Treatment				
	2019	2020	2021	2022
Finanziell (in Franken; + Belastung; - Einsparung)	- 0.4 Mio.	- 0.8 Mio.	- 1.4 Mio.	- 1.4 Mio.
Personell (in VZA; + Erhöhung; - Einsparung)				

8.22.5.4 Gemeinsame Gesundheitsregion (GGR) - Versorgungsplanung

Im Rahmen des Staatsvertrages zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft betreffend Planung, Regulation und Aufsicht in der Gesundheitsversorgung werden weitere Aspekte, welche zur Kostendämpfung beitragen können bearbeitet. Dabei geht es schweremwichtig um vermehrte Konzentration und Koordination von Gesundheitsversorgungsleistungen durch die Spitäler aber auch um Qualitäts- und Patientensicherheitsaspekte, wie z. B. die Forderung von Mindestfallzahlen bei verschiedenen medizinischen Eingriffen und das Verhindern von Gelegenheitschirurgie etc. Auch auf Basis der neuen Bedarfsermittlung zur Versorgung der Bevölkerungen mit stationären Spitalleistungen für die Kantone BS und BL werden kostendämpfende Impulse erwartet.

8.22.5.5 Gemeinsame Gesundheitsregion (GGR) – Spitalfusion USB und KSBL

Die durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger des Kantons Basel-Stadt im Februar 2019 abgelehnte Spitalfusion hätte die Kantonsfinanzen von Basel-Stadt ab 2020 um rund 3.5 Millionen Franken jährlich entlastet. Dies, weil die Kosten für die ärztliche Weiterbildung am USNW gemeinsam zu gleichen Teilen getragen worden wären. Weil Behandlungen vermehrt ambulant und damit günstiger erbracht werden, wären ab spätestens 2026 mit weiteren Einsparungen von 3.5 Millionen Franken pro Jahr zu rechnen gewesen. Die Entlastung hätte mittelfristig weiter zugenommen, wenn die erwarteten Synergien gegriffen hätten.

8.22.5.6 Kantonale Vorsorge-Screeningprogramme

Im Kanton Basel-Stadt befindet sich seit 2014 ein Mammografie-Screeningprogramm in Umsetzung. Die wesentlichen Vorteile werden dabei in einer Reduktion der Sterblichkeit aufgrund von Brustkrebs und einer Verringerung der Anzahl verlorener Lebensjahre gesehen. Im Durchschnitt verliert jede Brustkrebspatientin 18.8 ihrer potenziellen Lebensjahre. Die verlorenen Lebensjahre stellen einen nicht zu vernachlässigenden Kostenfaktor für die Volkswirtschaft dar.

Ab 2020 ist die Umsetzung eines Darmkrebs-Screeningprogramms geplant. Das Gesundheitsdepartement geht aufgrund der Auswertung von durchgeführten Analysen davon aus, dass das Programm einen bedeutenden finanziellen Nutzen aufweist (Ausgabenbericht an den Grossen Rat vom 13. Februar 2019). Die Screeningkosten pro früherkanntem oder verhütetem Dickdarmkrebsfall betragen nach Hochrechnung zwischen 13'000 und 31'000 Franken. Das erste Jahr einer Darmkrebsbehandlung kostet im Durchschnitt 70'000 – 80'000 Franken, die durchschnittlichen Kosten für die ganze Behandlungsdauer werden im Minimum auf 115'000 Franken geschätzt. Durch das Darmkrebsscreening können also genügend Behandlungskosten eingespart werden, um die Kosten des Screenings vollständig zu kompensieren. Es können damit Lebensjahre gewonnen und gleichzeitig Gesundheitskosten für nicht notwendige Behandlungen eingespart werden.

8.22.5.7 Fazit

Das Gesundheitsdepartement wird die obenerwähnten Massnahmen weiter bearbeiten und wie bis anhin weitere Möglichkeiten zur Kostenreduktion und/oder Kostendämpfung analysieren und umsetzen.

8.23 Überprüfung Alter / Langzeitpflege (GD)

8.23.1 Ausgangslage

Aus der BAK-Studie geht hervor, dass innerhalb des Aufgabenfeldes Alter die Heime (Kranken-, Alters- und Pflegeheime) und die Ergänzungsleistungen zur AHV mehr als 90 Prozent der gesamten Nettoausgaben des Kantons (inkl. Gemeinden) ausmachen. Die finanzielle Belastung der Kantone in diesen beiden Bereichen wird hauptsächlich über die finanzielle Situation der relevanten Bedarfsgruppe – in diesem Fall die Einwohner über 79 Jahre – getrieben. Je vermögender die Einwohner im Rentenalter sind, umso weniger Kosten fallen für den Kanton und seine Gemeinden an. Als Vergleichsgruppe werden deshalb diejenigen Kantone gewählt, welche eine ähnliche Armutsstruktur in der Bevölkerung (SLA1 aus dem Lastenausgleich) aufweisen wie der Kanton Basel-Stadt.

Mit einem Anteil AHV-Ergänzungsleistungsbezüger an Rentnern von fast 20 Prozent weist der Kanton Basel-Stadt eine der grössten Bezügerquoten landesweit auf. Ein Teil der hohen finanziellen Belastung kann daher durch schwierige soziodemographische Voraussetzungen erklärt werden. Nach der Bereinigung dieses Effektes liegt der Fallkostenindex aber immer noch auf einem überdurchschnittlichem Niveau (FKI: 107) und es ergibt sich ein Kostendifferenzial von 13.3 Mio. Franken.

8.23.2 Vorgehen

Das BAK erstellte drei Indizes:

- den Standardkostenindex,
- den Strukturkostenindex und
- den Fallkostenindex.

Der Standardkostenindex misst die reinen Zahlen bzw. Kosten. Dort ist Basel-Stadt bei einem Wert von 175, also sehr hoch. D.h. 75% höher als der Schweizer Durchschnitt.

Der Strukturindex misst, wieviel des Standardkostenindex strukturell bedingt ist (z.B. Bevölkerungsstruktur etc.). Er ist also ein Korrekturindex. Dort liegt Basel-Stadt ebenfalls sehr hoch (163). Das heisst, ein Grossteil der hohen Kosten in Basel-Stadt ist strukturell bedingt.

Der Fallkostenindex ist der Standardkostenindex bereinigt um den Strukturkostenindex. Er misst also die „unerklärbaren“ Mehrkosten bzw. das Korrekturpotential. Dort liegt der Kanton Basel-Stadt immer noch über dem Schweizer Durchschnitt, aber nur noch um 7%, also bei einem Wert von 107. Daraus folgt, dass der Bereich Langzeitpflege 13.3 Mio. Franken sparen müsste, damit gleich viel ausgeben würde wie im Schweizer Durchschnitt.

8.23.3 Analyse

Gemäss BAK handelt es sich bei den in der Studie betrachteten Kosten um 60 Mio. Franken des WSU (Amt für Sozialbeiträge / Sozialleistungen für Ü79-Bevölkerung) und 127 Mio. Franken des GD (Gesundheitsversorgung). Es muss dazu gesagt werden, dass es sich bei ca. der Hälfte (2017: 68 Mio. Franken) von den 127 Mio. Franken des GD auch noch um EL-Beiträge handelt (EL-Beiträge an Pflegeheimbewohnende, welche dem GD vom WSU weiterbelastet werden). Auf diese Kosten hat das GD nur einen geringen Einfluss, da sie vor allem sozialen und sozioökonomischen Faktoren geschuldet sind. Die reinen Gesundheitskosten, zu denen das GD primär Stellung nehmen kann, betragen also rund 60 Mio. Franken von den erwähnten 187 Mio. Franken im Total.

8.23.4 Ergebnisse

1. Zur Erstellung der Vergleichsgruppe wird ein Armutsindikator verwendet. Ein Armutsindikator ist für die Gesundheitskosten kein hinreichender, wenn nicht sogar ein irreführender Indikator zur Bildung einer Vergleichsgruppe im Gesundheitsbereich. Für die EL-Bezüger mag die

Korrelation vorhanden sein, für die spezifischen Gesundheitskosten hingegen nicht. Abzüglich der EL-Leistungen hängen die Ausgaben des Kantons Basel-Stadt an Spitälern, Pflegeheimen, Spitex und Arztkosten und weitere Gesundheitsleistungen nicht mit der Einkommenssituation des Leistungsbezügers zusammen. Andere Faktoren (Urbanisierungsgrad, Grenznähe, Wirtschaftsleistung, Ärztedichte etc.) sollten für ein aussagekräftiges Benchmarking hinzugezogen werden. Im Vergleich mit dem Kanton Genf, welcher in diesen Faktoren sehr ähnlich ist wie der Kanton Basel-Stadt, weist Basel-Stadt deutlich tiefere Fallkosten aus.

2. Es sollte nicht die Ü79-Bevölkerung pauschal betrachtet werden, sondern auch die Struktur innerhalb dieser Bevölkerung. Denn die in der Studie berücksichtigte Bevölkerung (Ü79) ist im Kanton Basel-Stadt älter als in der Restschweiz (und in der Vergleichsgruppe):
3. 21,4% der Ü79-Bevölkerung ist in Basel-Stadt 90 Jahre und älter, während es in der Schweiz nur 17,8% (Vergleichsgruppe: 19,7%) sind. Ähnlich ist es bei den Über-95-jährigen: 5,1% der Ü79-Bevölkerung ist in Basel-Stadt 95 Jahre und älter, während es in der Schweiz nur 3,7% (Vergleichsgruppe: 4,6%) sind. Es gibt also in Basel-Stadt verhältnismässig rund ein Drittel mehr 95+-Jährige als in der Restschweiz. Da stationäre Pflegebedürftigkeit ab dem 90. Lebensjahr gehäuft vorkommt, verursacht diese Altersstruktur einen höheren Pflegebedarf und folglich höhere Kosten pro Person Ü79. (Quelle der Bevölkerungsdaten: Bundesamt für Statistik; Jahr 2017; <https://www.pxweb.bfs.admin.ch>).
4. Basel-Stadt ist ein Stadtkanton. Ca. 90% der Bevölkerung wohnt in der Stadt. Städte sind ein Sammelraum für Personen ohne oder mit kleinem sozialem oder familiärem Netz, was die Nachfrage nach institutioneller Pflege und Betreuung begünstigt, da weniger Leistungen durch Angehörige und Nahestehende erbracht werden.
5. Die gesamte Vergleichsgruppe (TI, VD, NE, GE) besteht aus Kantonen der französisch- und italienischsprachigen Schweiz. Es ist bekannt, dass in der Romandie historisch und politisch bedingt ein grösserer Teil der Alterspflege ambulant erbracht wird als in der Deutschschweiz. Dies führt ceteris paribus zu tieferen Pro-Kopf-Ausgaben.

Die Zahlen, die für die BAK-Studie verwendet wurden, stammen aus dem Jahr 2015. Da im Jahr 2014 diverse neue Pflegeheime eröffnet wurden, um langfristig die demographische Entwicklung zu antizipieren, gab es in den Jahren 2013 bis 2015 einen sprunghaften Anstieg an neuen Pflegeheimplätzen inkl. einer entsprechenden Kapazität. Die Verfügbarkeit führte zu mehr Heimeintritten.

Tabelle 14: Entwicklung der Anzahl Pflegeheimplätze 2012 bis 2019

Pflegeheimliste Kanton Basel-Stadt - Verlauf								
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total Pflegeplätze	2844	2916	3083	3145	3133	3160	3142	3106
Veränderung	7	72	167	62	-12	27	-18	-36
Stadt Basel	2577	2649	2796	2842	2837	2842	2825	2797
Riehen / Bettingen	267	267	287	303	296	318	317	309

Quelle: Gesundheitsdepartement

Durch die demographische Entwicklung und eine gewisse Marktbereinigung (Abbau von Doppelzimmern, Schliessung eines Heimes) baute sich die verfügbare Kapazität in den vergangenen Jahre weitgehend ab bzw. wird bis 2021 abgebaut. So wird sich die Anzahl über 80-jähriger Einwohnerinnen und Einwohner und der Richtwert für Pflegeheimplätze im Kanton Basel-Stadt gemäss der aktuellen Bevölkerungsprognose des Statistischen Amtes in den kommenden Jahren wie folgt entwickeln:

Tabelle 15: Bevölkerungs- und Pflegeplatzprognose Basel-Stadt 2019-2035

Jahr	2019	2020	2025	2030	2035
Bevölkerung 80+	13'770	13'920	15'180	16'370	17'560
Bedarf Pflegeplätze (22%)	3'029	3'062	3'339	3'601	3'863

Quelle: Statistisches Amt Basel-Stadt; Bevölkerungsbestand gemäss Bevölkerungsszenarien in Basel-Stadt nach Alter, Mittleres Szenario 2018-2040 / GD

8.23.5 Massnahmen

Bei der Langzeitpflege ist der Leistungsauftrag in nationalen und einigen kantonalen Gesetzen und Verordnungen geregelt (u.a. Bundesgesetz über die Krankenversicherungen (KVG), Verordnung über die Krankenversicherung KVV) oder das Gesundheitsgesetz GesG). Der Kanton Basel-Stadt strebt im Rahmen der Strategie „ambulant vor stationär“ einen Ausbau der ambulanten Angebote vor. Diese Strategie ist im Altersbereich auf gutem Weg: so stagniert die Anzahl Pflegeheimplätze im Kanton Basel-Stadt trotz demografischer Alterung der Gesellschaft, während die Spitexdienstleistungen zunehmen.

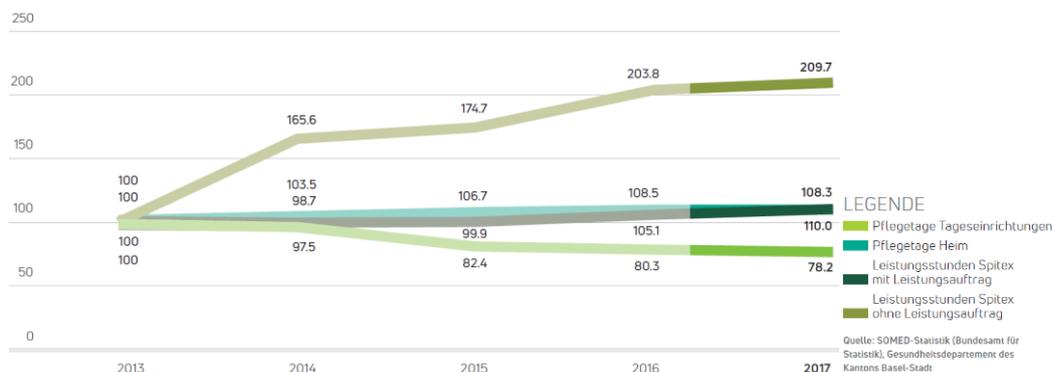


Abbildung 5: Entwicklung der Pflegetage in Heimen und Tageseinrichtungen sowie der Spitex Pflegestunden 2013 bis 2017 (indexiert)

Sinnvolle Spitexleistungen und intermediäre Angebote (Wohnen mit Serviceangebot, Tagesstrukturen für Betagte etc.) werden von der Abteilung Langzeitpflege gezielt gefördert. So wurde das Gesundheitsgesetz am 6. Dezember 2017 (in Kraft seit 1. Mai 2018) um den § 8bis ergänzt: „Der Kanton ist zuständig für die Feststellung der für einen Heimeintritt erforderlichen Pflegebedürftigkeit von Personen mit Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt.“ Damit wird sichergestellt, dass nur Personen mit einer Pflegebedürftigkeit, die nicht durch ambulante Strukturen abgedeckt werden kann, ins Pflegeheim eintreten.

Durch eine weitere Sensibilisierung der Pflegeberaterinnen und –Berater soll ein Heimeintritt künftig erst ab Stufe 3 oder je nach Gesamtsituation der betagten Person sogar noch später stattfinden. Dies ist insbesondere durch den weiteren Ausbau des Spitexangebots aber auch sozialen Interventionen wie das Angebot von Mittagstischen in vielen Pflegeheimen bzw. dem Präventionsangebot des Kantons (Café balance, Café dialogue etc.).

Daneben wird das Angebot der Wohnungen mit Serviceangeboten weiter ausgebaut. Hierbei fördert der Kanton mittels Leistungsvereinbarungen insbesondere Angebote im niedrigen Preissegment, um EL-Bezügern, die z.B. aus sozialen Gründen einen gewissen Betreuungsbedarf haben, einen Umzug in ein Wohnen mit Serviceangebot zu ermöglichen und einen Heimeintritt zu vermeiden.

8.24 Überprüfung der ärztlichen Notfalldienste – Fürsorgerische Unterbringung (FU-Dienst) (GD)

8.24.1 Ausgangslage

Seit mehreren Jahren zeichnen sich im Bereich des amtsärztlichen Dienstes für Fürsorgerische Unterbringungen (FU) grössere strukturelle Probleme ab. Die Rekrutierung von geeigneten Ärztinnen und Ärzten erweist sich immer wieder als Herausforderung. Vom vergleichsweise kleinen Team von acht Ärztinnen und Ärzten mit total 550 Stellenprozenten (Stand Dezember 2018) müssen überdurchschnittlich viele Pikettdienste in einem komplexen sozialmedizinischen Umfeld geleistet werden. Dabei sind sie für eine Vielzahl von weiteren Aufgaben zuständig (Infektionsepidemiologie, Gefängnismedizin, kantonsärztliche Aufgaben, Gesundheitsversorgung vulnerabler Gruppen etc.). Viele Ärztinnen und Ärzte sind nicht bereit, diese Anforderungen zu erfüllen. Mehrfach konnte der gesetzliche Auftrag aufgrund offener Arztstellen nur noch knapp erfüllt werden. Die häufigen Stellenwechsel führen darüber hinaus zu erheblichen finanziellen Zusatzkosten (Stelleninsetrate, Vermittlungskosten, personelle Ressourcen für Einarbeitung usw.). Die FU-Regelung im Kanton Basel-Stadt stellt im kantonalen Vergleich einen Sonderfall dar, da diese Tätigkeit in anderen Kantonen in der Regel von allgemeinen Notfallärzten (z.B. Grundversorger) erbracht wird.

Das baselstädtische System, welches den FU-Dienst mittels Amtsärztinnen und Amtsärzten abdeckt, zeichnet sich durch seine hohe Qualität mit einer schnellen Reaktionszeit, tiefen Einweisungsraten und einem systematischen Fallmanagement aus. Strategisch gehören diese Amtsärzte/innen auch zu den letzten ärztlichen Kräften, welcher der Kanton direkt einsetzen kann, was insbesondere in ausserordentlichen Situationen (z.B. grösseres epidemiologisches Ereignis) einen nicht zu unterschätzenden Vorteil darstellt.

Vor diesem Hintergrund soll im Rahmen dieser GAP der seit vielen Jahren weitgehend unverändert bestehende Arztdienst der Fürsorgerischen Unterbringung einer Analyse unterzogen werden. Die Absicht der Untersuchung ist es, das Basler Modell mit anderen kantonalen Modellen zu vergleichen und mögliche Anpassungen des Basler Modells zu erarbeiten. Die Anpassungen sowie der Status quo sollen dabei zudem mit zentralen Akteuren im Bereich FU diskutiert werden. Interface Politikstudien wurde mit der Durchführung der Aufgabenüberprüfung beauftragt. Die nachfolgenden Ausführungen stützen sich auf die Ergebnisse dieser Analyse.

8.24.2 Vorgehen

Das Vorgehen beinhaltet zunächst eine Analyse durch das externe Forschungsinstitut INTERFACE Politikstudien Forschung Beratung GmbH mit folgenden Schritten:

1. Literatur-/Dokumentenanalyse durch Konsultation diverser Literatur und Rechtsgrundlagen sowie telefonische und schriftliche Korrespondenz mit Behördenvertretern anderer Kantone.
2. Gemeinsamer Workshop mit Vertretern der Medizinischen Dienste Basel-Stadt: Präsentation der Modelle anderer Kantone und Erarbeitung von vier Modellvarianten für die zukünftige Praxis im Kanton Basel-Stadt.
3. Qualitative Gespräche mit acht Gesprächspartnern relevanter Akteure im FU-Bereich Basel-Stadt: Eruierung der Vor- und Nachteile des bestehenden Modells sowie der erarbeiteten, möglichen Modellvarianten für die Zukunft.
4. Erstellung eines faktenbasierten Syntheseberichts zuhanden der Medizinischen Dienste.

8.24.3 Analyse

8.24.3.1 Staatliche Notwendigkeit

Die FU ist im Kindes- und Erwachsenenschutz als ultima ratio eine zwingende Notwendigkeit und in Artikel 426 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs festgehalten. Als hoheitliche Aufgabe, die die Einschränkung von Grundrechten zur Folge hat, besteht ein öffentliches Interesse an der Aufgaben-

erfüllung durch den Staat. Es bestünde grundsätzlich die Möglichkeit einer Delegation dieser Tätigkeit an niedergelassene, im allgemeinen Notfalldienst eingebundene Ärztinnen und Ärzte. Verschiedene Gründe sprechen jedoch für die Erfüllung durch staatliche Amtsärztinnen und Amtsärzte. So ermöglicht die Konzentration der jährlich 600 bis 700 Fälle auf ein kleines, gut eingespieltes und in eine Hierarchie eingebettetes Ärzteteam die Aufrechterhaltung einer sehr hohen Qualität der Dienstleistung. Sämtliche FU-Fälle werden täglich im Ärzteteam besprochen, es besteht ein internes Manual und klare Vorgaben in Bezug auf die Aufgabenerfüllung. Die Kommunikationswege sind kurz und die Kontinuität der Fallbearbeitung gewährleistet. Im Weiteren trägt das in vielen Fällen im Zusammenspiel mit klinischen Ärztinnen und Ärzten angewandte Vier-Augen-Prinzip zu einer hohen Rechtssicherheit für die betroffenen Personen.

Die konkrete Ausführung der FU-Tätigkeit unterliegt strikten Bestimmungen auf Bundesebene (Art. 426 ff. ZGB) und erlaubt letztlich einzig in der Beurteilung der Verhältnismässigkeit der Massnahme einen gewissen Handlungsspielraum. Bei der Regelung der Zuständigkeiten besteht ein etwas grösserer Handlungsspielraum, wie die unterschiedlichsten Modelle in den Kantonen eindrücklich aufzeigen (Spektrum reichend von rein amtsärztlicher Tätigkeit bis Delegation an sämtliche Ärztinnen und Ärzte in eigenverantwortlicher Tätigkeit).

In Basel-Stadt kommen am ehesten die niedergelassenen Psychiaterinnen und Psychiater als alternative Leistungserbringer im FU-Bereich in Frage. § 13 Absatz 2 des kantonalen Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes sieht entsprechend die Möglichkeit vor, Privatärztinnen und –ärzte der Fachrichtung Psychiatrie und Psychotherapie für zuständig zu erklären. Aus mehrzeitigen Gesprächen mit der Fachgruppe der Psychiaterinnen und Psychiater geht hingegen wiederholt hervor, dass keine Bereitschaft zur Übernahme der FU-Tätigkeit besteht.

8.24.3.2 Wirksamkeit, Effizienz und finanzielle Tragbarkeit

Die gewünschte Aufgabenerfüllung wird mit den dafür verwendeten Ressourcen erreicht und die Qualität wird von den beteiligten Akteuren im FU-Bereich als vorbildlich hoch beurteilt. Die Finanzierung der FU-Tätigkeit erfolgt aus der öffentlichen Hand. Die Verursacher werden nicht zur Kostenübernahme herangezogen, wobei die Zumutbarkeit aufgrund des Gesundheitszustandes der Betroffenen in vielen Fällen bezweifelt werden muss. Zudem besteht ein grosses öffentliches Interesse an der Aufgabenerfüllung durch den Staat. Diese stösst auf Akzeptanz bei den betroffenen Personen und der Bevölkerung.

Der FU-Bereich ist im schweizweiten Vergleich entsprechend den unterschiedlichen Gegebenheiten der Kantone äusserst heterogen organisiert. Je nach Kanton sind zwischen acht (BS) und mehreren tausend Ärztinnen und Ärzten (ZH) befugt, eine FU anzuordnen. Dies spiegelt sich in der sehr unterschiedlich ausgeprägten Routine und Qualität, aber auch in den Kosten, die für den Kanton entstehen, wieder. Wie in anderen Kantonen könnte die Tätigkeit in Basel-Stadt mit den nötigen Anpassungen der Rechtsgrundlagen an externe Leistungserbringer delegiert werden. Für den Kanton würde dies zu personellen Einsparungen führen, wobei die Einsätze Dritter auch staatlich finanziert werden müssten. Für das Gesundheitssystem als Ganzes und die Betroffenen selbst wäre aufgrund von Qualitäts- und Effizienzeinbussen jedoch kaum mit geringeren Kosten zu rechnen. Zudem ist zu bedenken, dass die Amtsärztinnen und –ärzte neben der FU-Tätigkeit verschiedene, weitere Aufgaben im sozialmedizinischen Bereich erfüllen und hier verlorene Synergieeffekte kompensiert werden müssten. Insofern erscheinen die eingesetzten Ressourcen gerechtfertigt.

8.24.4 Ergebnisse

Die wichtigsten Ergebnisse der Aufgabenüberprüfung können wie folgt zusammengefasst werden:

1. Unter allen Massnahmen des Erwachsenenschutzrechts stellt die fürsorgliche Unterbringung in einer Institution den schwersten Eingriff in die persönliche Freiheit eines Menschen dar. Entsprechend sind staatliche Massnahmen mit grösster Umsicht durchzuführen. Das baselstädtische System, welches den FU-Dienst mittels Amtsärztinnen und Amtsärzten abdeckt, zeichnet sich durch seine hohe Qualität mit einer schnellen Reaktionszeit, tiefen Ein-

weisungsraten und einem systematischen Fallmanagement aus und wird damit der Bedeutung der Aufgabe gerecht.

2. Die Gesamtbeurteilung des bestehenden FU-Systems im Kanton Basel-Stadt fällt bei der Mehrheit der relevanten Akteure positiv aus. Es sei im schweizweiten Vergleich vorbildlich. Besonders gelobt werden die eingespielten Abläufe und die Routine der Amtsärztinnen und Amtsärzte.
3. Optimierungsbedarf besteht je nach Anspruchsgruppe bei der Form der Kontaktaufnahme mit den Amtsärzten oder beim institutionalisierten Austausch zwischen den verschiedenen Akteuren (Amtsärzten/-innen, Notfallpsychiater/-innen, Sozialdienst Kantonspolizei, Kliniken) sowie beim spezifisch psychiatrisch-klinischen Wissen im Vergleich zu Fachärztinnen und –ärzten in Psychiatrie und Psychotherapie.
4. Die Erweiterung der FU-Anordnungskompetenz auf andere Leistungserbringer wird mehrheitlich kritisch beurteilt. Dabei werden insbesondere Bedenken hinsichtlich der Qualität, des Informationsflusses, der Rechtssicherheit und der Delegation hoheitlicher Aufgaben an Private genannt. Die im Rahmen der externen Analyse Befragten schlagen denn auch stattdessen eine Verbesserung der Personalsituation bei den Amtsärztinnen und –ärzten vor. Bei einer Ausweitung der FU-Kompetenz müsste vermutlich mit grossem Widerstand seitens der Psychiaterinnen und Psychiater gerechnet werden.
5. Die vorliegende Aufgabenüberprüfung zeigt auf, dass das aktuell bestehende System der Fürsorgerischen Unterbringung durch die Amtsärzteschaft staatlich notwendig, wirksam, effizient und finanziell tragbar ist.

8.24.5 Massnahmen

Wir empfehlen, am bestehenden FU-System in Basel-Stadt keine grundlegenden Änderungen vorzunehmen. Folgende Massnahmen in der Kompetenz der zuständigen Dienststelle Medizinische Dienste und ohne Notwendigkeit einer gesetzlichen Änderung werden geprüft:

1. Institutionalisierte Austausch zur besseren Zusammenarbeit zwischen den Amtsärztinnen und –ärzten der Abteilung Sozialmedizin, den Notfallpsychiaterinnen und –psychiatern und dem Sozialdienst der Kantonspolizei.
2. Überprüfung der bestehenden Schnittstellen zu den Akteuren im FU-Bereich und gegebenenfalls Verbesserung der Vernetzung durch regelmässige Austauschgefässe.
3. Gezielte und kontinuierliche psychiatrisch-klinische Fortbildung für die FU-Dienst leistenden Amtsärztinnen und Amtsärzte.
4. Prüfung von Massnahmen zur Steigerung der Attraktivität der Amtsarztstellen.

8.25 Überprüfung der Prozesse und Ressourcen der Abteilung Logistik der Kantonspolizei (JSD)

8.25.1 Ausgangslage

Die Abteilung Logistik der Kantonspolizei verfügte (Stand: Juni 2015) über 97 Mitarbeitende mit einem effektiven Gesamtbeschäftigungsgrad von 91.8 VZA (Vollzeitäquivalent). Diese Mitarbeitenden waren in folgenden Diensten respektive Funktionen gruppiert:

- Leitung Logistik
- Stabsassistenten
- Organisation und Technik
- Planung und Einsatz
- Führungsunterstützung
- Finanzen
- Kantonale Krisenorganisation

Aus dem Projekt *Kapo2016* werden sich künftig neue Aufgaben und Prozesse ergeben, die sich allenfalls mit den bestehenden Aufgaben des Bereichs Services decken könnten. Deshalb sollen im Hinblick auf *Kapo2016* die Prozesse und Ressourcen in der Abteilung *Kantonspolizei/Logistik* überprüft werden.

8.25.2 Vorgehen

Im Justiz- und Sicherheitsdepartement wurden die Schnittstellen zwischen der Abteilung Logistik der Kantonspolizei und dem Bereich Services untersucht. Anhand einer sechswöchigen Zeiterfassung wurde der zeitliche und personelle Bedarf zur Bearbeitung der Kerntätigkeiten im Zusammenhang mit der Logistik quantifiziert. Die Erhebung der Zeitaufwände geschah individuell durch die einzelnen Mitarbeitenden. Plausibilisiert und hochgerechnet wurde, wo vorhanden, abgestützt auf die statistischen Daten der letzten fünf Jahre.

8.25.3 Analyse

Bei der Analyse der Schnittstellen wurde festgehalten, dass Tätigkeiten, die sowohl bei der Logistik der Kantonspolizei als auch im Bereich Services durchgeführten wurden, grundsätzlich zu zentralisieren sind (also nur noch im Bereich Services durchgeführt werden sollen) wenn durch diesen Transfer der Tätigkeiten ein finanzieller oder qualitativer Mehrwert entstehen würde.

Bei der Logistik sollte für diese Tätigkeiten nur noch der SPoC (Single Point of Contact) angesiedelt sein, der die Anliegen der Kantonspolizei koordiniert. Die Ausführungen sollten hingegen bei Services gemacht werden. Genau wie gesamtdepartementale Systeme, die zentral bei Services betrieben werden sollen.

Schnittstellen wurden in folgenden Ressorts oder Diensten identifiziert:

- Organisation und Technik
- Personaleinsatz
- Finanzen
- Beschaffung
- IT
- Gebäudemanagement

Keine Schnittstellen wurden in folgenden Ressorts oder Diensten identifiziert:

- Einsatzplanung
- Einsatzlogistik
- Analyse und Lage
- Druckerei

8.25.4 Ergebnisse

Die wichtigsten Ergebnisse aus dieser Aufgabenüberprüfung sind:

1. Im Dienst Finanzen der Kantonspolizei wird ein grosser Teil der Tätigkeiten aus dem IST-Leistungskatalog auch bei Services durchgeführt.
2. Gemäss Quantifizierung sind bei der Logistik der Kantonspolizei in der Summe circa 0.2 HC (Headcount) durch Tätigkeiten im Zusammenhang mit „Avanti-Rettung“ absorbiert.
3. Im Ressort Personaleinsatz der Kantonspolizei wurden diverse administrative Tätigkeiten identifiziert.
4. Der Stabsleiter der Kantonspolizei führt und koordiniert unter anderem auch Umzüge, Bau- und Mobiliarprojekte.
5. Die USV-Anlagen (Unterbrechungsfreie Stromversorgung) der Kantonspolizei werden durch das Ressort Technik der Kantonspolizei geplant und betrieben.
6. Etwa 15% aller Bestellanforderungen kommen bei der Beschaffung (Services) bereits mit einer Offerte ein.
7. Die Application owner werden auf 3 Ebenen betrieben (Departement, Bereich und Abteilung).
8. Aus einem Vergleich zwischen der Vollkostenrechnung der Druckerei (Kantonspolizei) und einem externen Angebot lässt sich schliessen, dass sich aus rein finanzieller Sicht eine Auslagerung lohnen würde.

8.25.5 Massnahmen

Beschlossene Massnahmen:

- **Finanzen**
Durch Ausschöpfung von Synergien übernimmt die Abteilung Finanzen (Services) Tätigkeiten im Umfang einer HC-Stelle mit den bestehenden Ressourcen. Von den zwei HC-Stellen im Dienst Finanzen der Kantonspolizei bleibt nur noch eine bestehen.
- **Avanti**
Im Bereich Rettung wird eine neue Stelle gebildet, die das System Avanti betreiben soll. Dies entlastet die Mitarbeiter der Logistik um 0.2 HC-Stellen
- **Personaleinsatz**
Durch Ausschöpfung von Synergien übernimmt das Ressort Personaladministration (Services) Tätigkeiten im Umfang von 0.5 HC-Stellen mit den bestehenden Ressourcen.
- **Stabsleiter**
Der Stabsleiter der Kantonspolizei wird bei Umzüge, Bau- und Mobiliarprojekte nur noch den Auftrag weiterleiten (SPoC). Die Ausführung und die Koordination werden vom Gebäudemanagement (Services) übernommen. Dies entlastet den Stabsleiter um circa 0.2 HC.
- **Beschaffung**
Es wird eine strikte Einhaltung der Beschaffungsweisung gefordert. Das bedeutet, dass die Mitarbeiter der Logistik nur noch die Bestellanforderung liefern sollen, ohne auch noch Offerten bei möglichen Lieferanten einzuholen, wie es in 15% der Fälle geschehen war. Dies entlastet die Logistik im Umfang von 0.25 HC.
- **IT (Application Owner)**
Die Application owner sollen nur noch auf Ebene Departement und auf Ebene Bereich betrieben werden. Dies bedeutet, dass die Tätigkeiten die in der Abteilung (Kapo Verkehr) ausgeführt werden, neu zum Bereich (Ebene Kapo Logistik) transferiert werden sollen. Es werden Tätigkeiten und HC im Umfang von 2 Stellen transferiert. Finanziell hat dieser Transfer keine Auswirkung.
- **USV Anlagen**

Die USV-Anlagen sollen neu auf gesamtdepartementaler Ebene durch Services betrieben werden. Es werden Tätigkeiten und HC im Umfang von 0.5 Stellen zu Services transferiert. Finanziell hat dieser Transfer auf Departementebene keine Auswirkung.

- **Druckerei**

Per Abschluss des Projekts „Kapo 2016“ soll die Druckerei der Kantonspolizei geschlossen werden und die Druckaufträge extern vergeben werden.

Tabelle 16: Personelle und finanzielle Auswirkungen

Massnahme Finanzen				
	2018	2019	2020	2021
Finanziell (in Franken; + Belastung; - Einsparung)	- 128'000	-128'000	-128'000	-128'000
Personell (in VZA; + Erhöhung; - Einsparung)	-1.0	-1.0	-1.0	-1.0
Massnahme Avanti				
	2018	2019	2020	2021
Finanziell (in Franken; + Belastung; - Einsparung)	- 29'400	- 29'400	- 29'400	- 29'400
Personell (in VZA; + Erhöhung; - Einsparung)	-0.15	-0.15	-0.15	-0.15
Massnahme Personaleinsatz				
	2018	2019	2020	2021
Finanziell (in Franken; + Belastung; - Einsparung)	0	-56'600	-56'600	-56'600
Personell (in VZA; + Erhöhung; - Einsparung)	0	-0.5	-0.5	-0.5
Massnahme Stab				
	2018	2019	2020	2021
Finanziell (in Franken; + Belastung; - Einsparung)	-26'300	-26'300	-26'300	-26'300
Personell (in VZA; + Erhöhung; - Einsparung)	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2
Massnahme Beschaffung				
	2018	2019	2020	2021
Finanziell (in Franken; + Belastung; - Einsparung)	-33'000	-33'000	-33'000	-33'000
Personell (in VZA; + Erhöhung; - Einsparung)	-0.25	-0.25	-0.25	-0.25
Massnahme Druckerei (Zeitplan abhängig von „Kapo 2016“)				
	2018	2019	2020	2021
Finanziell (in Franken; + Belastung; - Einsparung)	0	0	0	-136'700
Personell (in VZA; + Erhöhung; - Einsparung)	0	0	0	-1.0
Zusammenfassung				
	2018	2019	2020	2021
Finanziell (in Franken; + Belastung; - Einsparung)	-216'700	-273'300	-243'000	-410'000

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

Personell (in VZA; + Erhöhung; - Einsparung)	-1.6	-2.1	-2.1	-3.1
--	------	------	------	------

8.26 Überprüfung der Organisation des Einwohner- und Zivilstandsamts (JSD)

8.26.1 Ausgangslage

Das Einwohneramt und das Zivilstandsamt verfügen zusammen (Stand: Dezember 2015) über 70 Mitarbeitende mit einem effektiven Gesamtbeschäftigungsgrad von 48.6 VZA (Vollzeitäquivalent). Diese Mitarbeitenden sind in folgenden Kostenstellen gruppiert:

- Leitung ZSA
- Einwohneramt
- Pass- und Fundbüro
- Zivilstandsamt

Sowohl im Einwohneramt wie auch im Zivilstandsamt vermerkt man seit 2005 einen stetigen Anstieg der Fallzahlen. Dies führt bei Krankheitsausfällen immer öfter zu Engpässen, was zu Pendenzenaufbau und längeren Wartezeiten für die Kunden führt.

Generell ist auch eine sehr geringe Synergienutzung zwischen Einwohneramt und Zivilstandsamt zu verzeichnen. Somit können weder Dienstleistungen des Zivilstandsamts an der Spiegelgasse angeboten werden, noch Dienstleistungen des Einwohneramts an der Rittergasse.

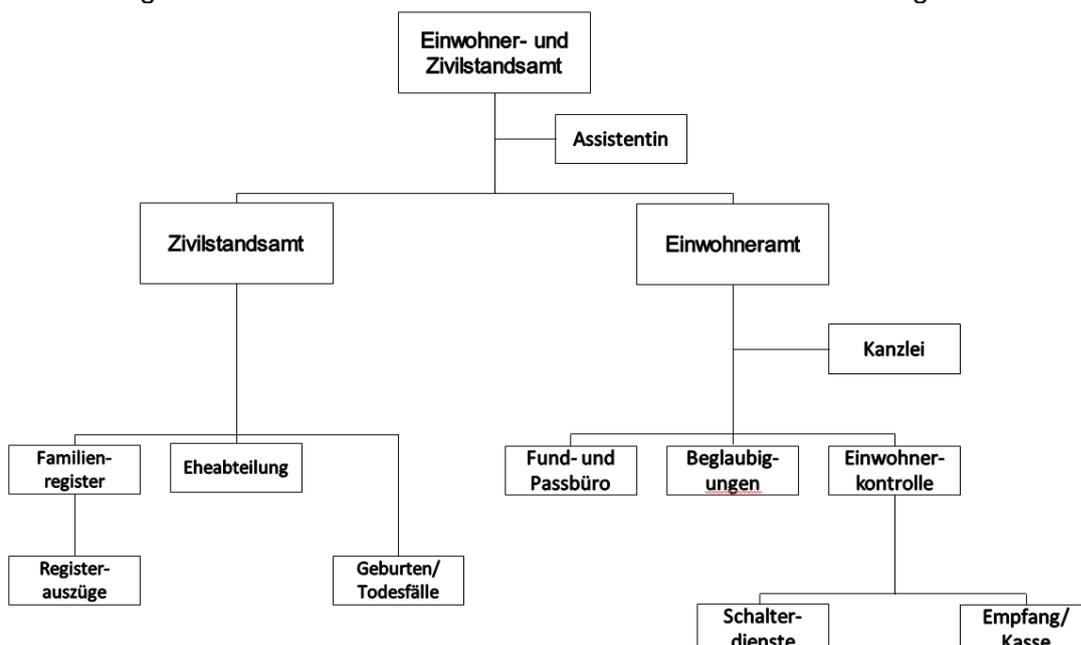
8.26.2 Vorgehen

Im Justiz- und Sicherheitsdepartement wurden die Abläufe und Zuständigkeiten der Kernprozesse des Einwohner- und Zivilstandsamtes untersucht. Die einzelnen Verfahrensschritte inklusive des zeitlichen Aufwands, die Bearbeitungsfristen sowie die Schnittstellen innerhalb des Amtes wurden offengelegt und hinterfragt.

Anhand einer achtwöchigen Zeiterfassung wurde der zeitliche und personelle Bedarf zur Bearbeitung sämtlicher *Kernprozesse*, *unterstützenden Prozesse* und *strategischen Prozesse* quantifiziert. Die Erhebung der Zeitaufwände geschah individuell durch die einzelnen Mitarbeitenden. Plausibilisiert und hochgerechnet wurde, wo vorhanden, abgestützt auf die statistischen Daten der letzten Jahre.

8.26.3 Analyse

Die IST-Organisation des Einwohner- und Zivilstandsamtes sah zu Beginn der GAP wie folgt aus:



Aus den Workshops mit den Mitarbeitenden, dem Vergleich mit anderen Einwohner- und Zivilstandsämtern der Schweiz und aus der Quantifizierung der Prozesse, fielen verschiedene Thematiken mit Optimierungspotenzialen auf.

8.26.4 Ergebnisse

Die wichtigsten Ergebnisse aus dieser Aufgabenüberprüfung sind:

- **Führungsebene im Einwohneramt**

Der Leiter Einwohneramt hat drei Führungsebenen unter sich. Namentlich ist er verantwortlich für die Kanzlei (inkl. Call-Center) der Einwohnerkontrolle und der Schalterdienste/Empfang.

- **Einsatzplan Schalter**

Eine Analyse über die Auslastung der Schalter hat gezeigt, dass zu bestimmten Tageszeiten so genannte Vorhalteleistungen entstehen können (sprich tiefere Auslastung der Schalter)

- **Pendenzen**

Im Zivilstandsamt verzeichnet man in gewissen Ressorts deutliche Rückstände in der Fallbearbeitung oder in der Terminvergebung. Unter anderem entstanden diese Rückstände aufgrund von Personalausfälle und einer zu starren Organisation.

- **Kindsanerkennungen**

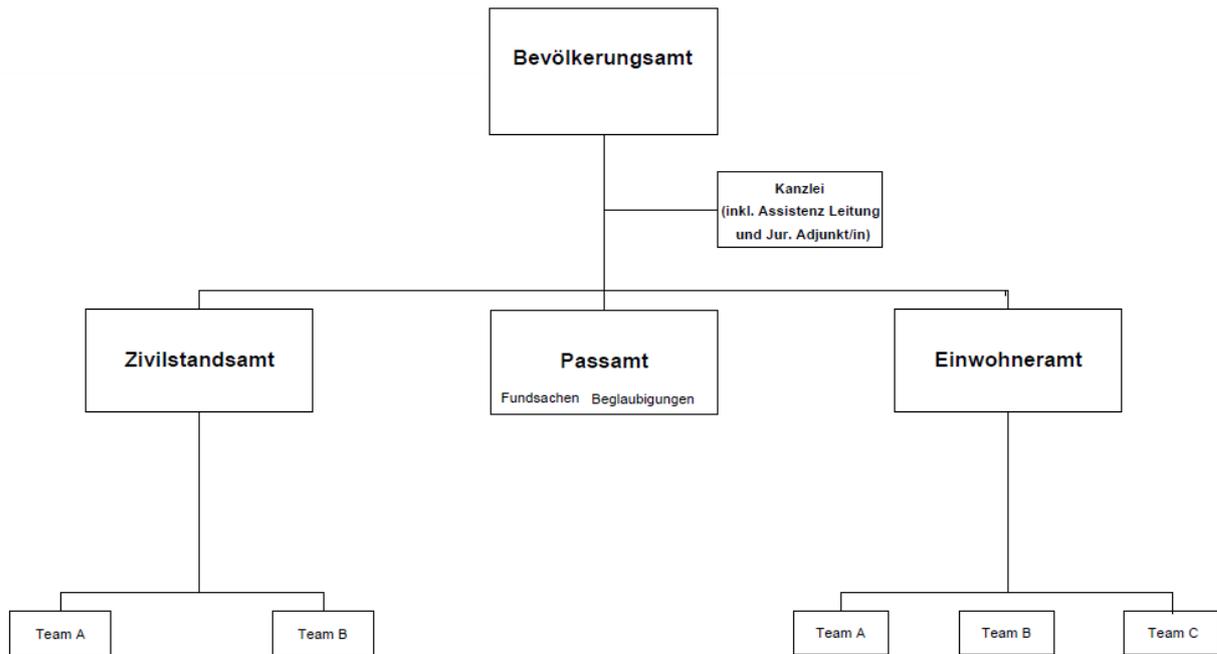
Der Prozess zur Bearbeitung der Kindsanerkennungen erwies sich als zu zeitintensiv.

- **Namensänderungen**

Die Namensänderungen sind schweizweit bei den Aufsichtsbehörden der Zivilstandsämter angesiedelt. Im Kanton Basel-Stadt werden diese Tätigkeiten hingegen in der Rechtsabteilung des Departements ausgeführt. Es besteht Bedarf einer Anpassung an die schweizweite Praxis.

Diese und weitere Ergebnisse führten dazu, dass die Organisation des Einwohner- und Zivilstandsamtes angepasst wurde. Neu wird das Amt in „Bevölkerungsamt“ umbenannt und sämtliche Zwischenhierarchien in der Organisation wurden eliminiert. Eine zentrale Stabsabteilung wird neu eingeführt mit der Funktion, das Einwohneramt, das Passamt und das Zivilstandsamt bei administrativen und zeitintensiven Recherchetätigkeiten zu entlasten, sowie bei rechtlichen Fragestellungen zu unterstützen.

Die neue Organisationsstruktur ab 1.1.2018 sieht wie folgt aus:



8.26.5 Massnahmen

Beschlossene Massnahmen:

- **Führungsebene im Einwohneramt**
Aufgrund der thematischen Zugehörigkeit wird das Call-Center der Stabsabteilung zugeteilt, um die Führungsebene im Einwohneramt zu verringern.
- **Einsatzplan Schalter**
Durch Fine-Tuning im Einsatzplan des Einwohneramtes (beispielsweise eine Reduktion der Anzahl Schalter zwischen 13.00-14.00 Uhr und zwischen 9.00-9.30 Uhr sollte die gleiche Anzahl Kunden bedient werden können ohne die durchschnittlichen Wartezeiten zu erhöhen.
- **Pendenzen**
Im Zivilstandsamt wird per sofort die „Jobrotation“ eingeführt. Das heisst alle Mitarbeiter sollen alle Tätigkeiten ausführen können. Das Know-how und die Zuständigkeiten sollen breiter gestreut werden. Weniger Spezialisten, mehr Allrounder.
- **Kindsanerkennungen**
Prozessoptimierung im Bereich Kindsanerkennungen: Die Unterlagen zur Vorprüfung sollen in Zukunft elektronisch eingereicht werden. Dies reduziert deutlich den Aufwand, den man während Kundenvorsprachen aufgrund von unvollständigen Unterlagen hat.
- **Namensänderungen**
Werden von der departementalen Rechtsabteilung zum Bevölkerungsamt transferiert, da es thematisch zur Aufsichtsbehörde gehört (analog zu anderen Kantonen), ohne dass Mehrstelle beim Bevölkerungsamt nötig werden. Die frei werdenden Ressourcen nutzt die departementale Rechtsabteilung für den forcierten Abbau der Rekurspendenzen.
- **Biometrische Datenerfassung**
Die Biometrische Datenerfassung für Schweizer Dokumente wird an das Passamt übertragen. Dies ermöglicht die Zeit-Slots zu verkürzen und die Termine pünktlich abzuwickeln, da es keine Kollision mit Geschäfte des Einwohneramts mehr geben wird.

Tabelle 17: Personelle und finanzielle Auswirkungen

Neue Organisation – Neuer Jur. Adjunkt in der Stabsabteilung				
	2018	2019	2020	2021
Finanziell (in Franken; + Belastung; - Einsparung)	+ 159'300	+ 159'300	+ 159'300	+ 159'300
Personell (in VZA; + Erhöhung; - Einsparung)	+ 1.0	+ 1.0	+ 1.0	+ 1.0

Neue Organisation – Neue Leitungsfunktionen (Passamt, Teamleiter)				
	2018	2019	2020	2021
Finanziell (in Franken; + Belastung; - Einsparung)	+ 79'500	+ 79'500	+ 79'500	+ 79'500
Personell (in VZA; + Erhöhung; - Einsparung)	0	0	0	0

Neue Organisation – Wegfallende Leitungsfunktionen und Jur. Unterstützung				
	2018	2019	2020	2021
Finanziell (in Franken; + Belastung; - Einsparung)	- 106'000	- 106'000	- 106'000	- 106'000
Personell (in VZA; + Erhöhung; - Einsparung)	0	0	0	0

Neue Organisation – Einsatzplan Schalter, Biometrisierung und Prozessoptimierungen				
	2018	2019	2020	2021
Finanziell (in Franken; + Belastung; - Einsparung)	- 130'600	- 130'600	- 130'600	- 130'600
Personell (in VZA; + Erhöhung; - Einsparung)	- 1.1	- 1.1	- 1.1	- 1.1

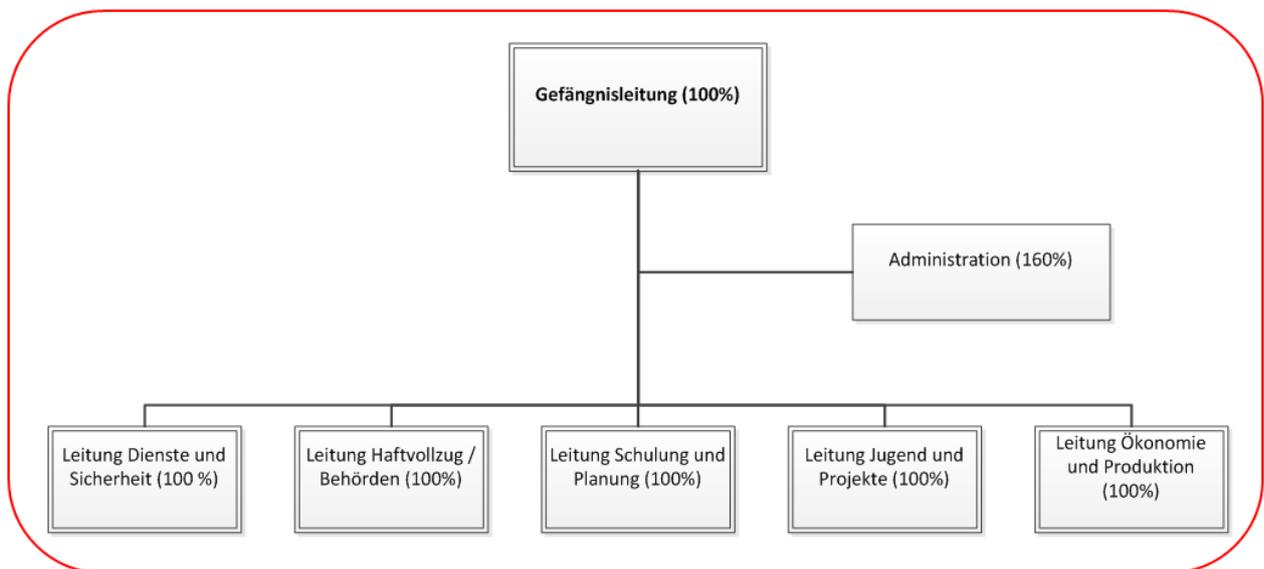
Zusammenfassung				
	2018	2019	2020	2021
Finanziell (in Franken; + Belastung; - Einsparung)	+2'200	+2'200	+2'200	+2'200
Personell (in VZA; + Erhöhung; - Einsparung)	- 0.1	- 0.1	- 0.1	- 0.1

8.27 Überprüfung des Stabs des Untersuchungsgefängnisses (JSD)

8.27.1 Ausgangslage

Zur Überprüfung und Optimierung der Aufgaben- und Ressourcenverteilung der Leitung sowie des Stabs im Untersuchungsgefängnis Basel-Stadt wird eine Generelle Aufgabenüberprüfung «Nora» (Neue Organisation Ressorts und Administration) initialisiert. Im Rahmen dieses Projektes wird die Ausgestaltung der künftigen Aufgaben, Verantwortungen und Kompetenzen der Gefängnisleitung, der fünf Ressorts, sowie der Stabsstelle Administration definiert sowie deren Umsetzung und Verankerung geplant.

Das Untersuchungsgefängnis Basel-Stadt verfügt über eine Gefängnisleitung, fünf Ressortleitungen sowie eine Stabsstelle Administration.



8.27.2 Vorgehen

In der Leitung und im Stab des Untersuchungsgefängnisses wurden die Abläufe und Zuständigkeiten der Kernprozesse untersucht. Die einzelnen Prozessschritte inklusive des zeitlichen Aufwands während den unterschiedlichen Prozessphasen sowie die Schnittstellen innerhalb des Departements wurden offengelegt und hinterfragt. Anhand einer achtwöchigen Zeiterfassung wurde der zeitliche und personelle Bedarf zur Bearbeitung sämtlicher *Kernprozesse*, *unterstützenden Prozesse* und *strategischen Prozesse* quantifiziert. Die Erhebung der Zeitaufwände geschah individuell durch die einzelnen Mitarbeitenden. Plausibilisiert und hochgerechnet wurde, wo vorhanden, abgestützt auf die statistischen Daten der letzten Jahre.

8.27.3 Analyse

Parallel zur Quantifizierung der Prozesse (Zeiterfassung) wurden verschiedene Workshops mit der Gefängnis- und Ressortleitung durchgeführt.

Folgende Themenbereiche wurden diskutiert und hinterfragt:

- Pikett- und Wochenenddienst
- Stellvertretungen
- Führungsanteil der Gruppenleiter/-innen
- Zuteilung der Stationen
- Einsatzplanung und Schichtplan
- Organisation und Struktur der Leitung

Die Tätigkeiten die künftig ausgeführt werden sollen, wurden in einem SOLL-Leistungskatalog festgehalten. Die Quantifizierung lieferte schliesslich einen Wert über die notwendigen Ressourcen um den Leistungskatalog abzudecken.

		IST SOLL (in Stunden pro Jahr)				IST	SOLL
U01	Administration	2'054	2'234	K01	Haftvollzug Erwachsene	2'099	2'950
U02	Ausrüstung und Beschaffung	0	0	K02	Haftvollzug Jugendliche	238	0
U03	Gebäudeunterhalt	407	408	=	Kernprozesse	2'337	2'950
U04	Sicherheit	656	435	S01	Finanzprozesse	417	441
U05	Hausdienst und Verpflegung	1'255	1'173	S02	Personalprozesse	1'046	1'682
U06	IT	142	138	S03	Führung und Leitung	1'768	2'532
U07	Inhaftiertenbetreuung inkl. MD	1'499	819	=	strategische Prozesse	3'231	4'655
U08	Zellenmanagement	367	386	Z00	unproduktive Zeit	1'148	1'316
U09	Kommandozentrale	158	158	Z99	Vorhalteleistung	0	0
U10	Einsatzkontrolle und Dienstpl.	648	646	=	Ressourcen [Std. pro Jahr]	13'903	15'941
U11	Berufsbildung	0	623	=	Ressourcen [Vollzeitäquivalente]	7.9	9.1
=	unterstützende Prozesse	7'186	7'020				

8.27.4 Ergebnisse

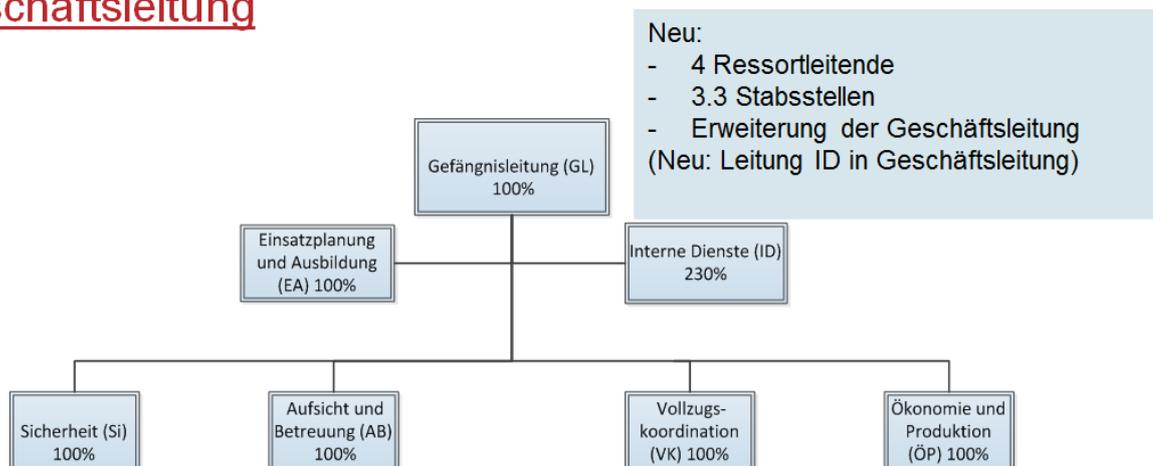
Die wichtigsten Ergebnisse aus dieser Aufgabenüberprüfung sind:

1. Die IST-Erhebung hat gezeigt, dass zur Bewältigung der bestehenden Prozesse genügend Ressourcen vorhanden sind. Es zeigt sich jedoch eine ungleichmässige Belastung der Funktionen.
2. In einzelnen Prozessen sind viele Personen involviert, was zu Koordinationsaufwand führt.
3. Es besteht Veränderungsbedarf in der Aufbau- und Ablauforganisation.
4. Es besteht grosser Bedarf an Aus- und Weiterbildung.
5. Die Kalkulation des Ressourcenbedarfs SOLL hat gezeigt, dass aufgrund des notwendigen Ausbaus der Mitarbeiterbetreuung und der Berufsbildung ein Bedarf von rund einer zusätzlichen Stelle besteht.

8.27.5 Massnahmen

Es wurde beschlossen, per 1.1.2017 eine neue Organisationsstruktur zu implementieren.

Neue Organisation des Untersuchungsgefängnisses Geschäftsleitung



Vorteile der neuen Organisation sind:

- Thematische und personelle Zuständigkeiten sowie die Personalführung sind klar definiert.
- Die Aufgaben sind entflechtet und es bestehen keine Doppelspurigkeiten mehr (u.a. neue Stellvertretungsregelung).
- Die Geschäftsleitung wird gestärkt. Einzelne Mitarbeitende übernehmen mehr Verantwortung.
- Die Präsenz des Kadres im Betrieb insbesondere unter der Woche ist erhöht.
- Die Entwicklungsmöglichkeiten für das Aufsichts- und Betreuungspersonal sind ausgebaut.
- Die Aus- und Weiterbildung des Personals wird intensiviert.

Tabelle 18: Personelle und finanzielle Auswirkungen

Massnahme Organisation				
	2018	2019	2020	2021
Finanziell (in Franken; + Belastung; - Einsparung)	105'500	105'500	105'500	105'500
Personell (in VZA; + Erhöhung; - Einsparung)	+1.0	+1.0	+1.0	+1.0

8.28 Überprüfung des Prozesses der Einbürgerung (JSD)

8.28.1 Ausgangslage

Die Totalrevision des geltenden Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts hat die Erneuerung der kantonalen gesetzlichen Grundlagen zur Folge. Parallel zur Erarbeitung der neuen Gesetzesgrundlage und des zugehörigen Ausführungserlasses hat das Justiz- und Sicherheitsdepartement zusammen mit den drei Bürgergemeinden die wichtigsten Aufgaben, Tätigkeiten und Prozesse rund um die Aufnahme in das Bürgerrecht untersucht und erstmals umfassend dokumentiert. Im Fokus der Untersuchung standen die Verfahrensdauer und die Gebühren. Die Aufgabenüberprüfung begann im Oktober 2016 und wurde im Oktober 2017 abgeschlossen.

8.28.2 Vorgehen

Im Justiz- und Sicherheitsdepartement wurden die Abläufe und Zuständigkeiten der vier Kernprozesse

- Ordentliche Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern (Einzel- und Familiengesuche)
- Erleichterte Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern
- Aufnahme von Schweizerinnen und Schweizern in das kantonale und kommunale Bürgerrecht
- Entlassung aus dem kantonalen und kommunalen Bürgerrecht

des Bürgerrechtswesens untersucht. Die einzelnen Verfahrensschritte inklusive des zeitlichen Aufwands, die Bearbeitungsfristen während den unterschiedlichen Prozessphasen sowie die Schnittstellen innerhalb des Departements und gegen aussen wurden offengelegt und hinterfragt.

Anhand einer sechswöchigen Zeiterfassung, an der sich alle mit dem Bürgerrechtswesen betrauten Mitarbeitenden des Migrationsamts beteiligten, wurde der zeitliche und personelle Bedarf zur Bearbeitung der eingehenden Gesuche quantifiziert. Dabei wurden auch sämtliche Tätigkeiten, die unterstützend wahrgenommen werden, erfasst, zum Beispiel der Koordinationsaufwand im Team und Medienauskünfte. Die Erhebung der Zeitaufwände geschah individuell durch die einzelnen Mitarbeitenden. Plausibilisiert und hochgerechnet wurde abgestützt auf die statistischen Daten der letzten fünf Jahre.

Auf Ebene der Bürgergemeinden beschränkte sich die Aufgabenüberprüfung auf die Kernprozesse «ordentliche Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern» und «Aufnahme von Schweizerinnen und Schweizern in das kantonale und kommunale Bürgerrecht». Der zeitliche Aufwand der einzelnen Prozessschritte sowie die Bearbeitungsfristen im Rahmen der verschiedenen Phasen wurden basierend auf den Angaben der Bürgergemeinden (Administration und politische Organe) sowie mit Hilfe der bestehenden Statistiken erhoben und plausibilisiert.

Nicht näher untersucht wurde in den Gemeinden die erleichterte Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern. Deren Aufgabe beschränkt sich bei solchen Gesuchen in der Regel auf einen Prozessschritt: die Stellungnahme zu Händen des Kantons aufgrund der Aktenlage (es wird kein Gespräch geführt). Da Entlassungen sehr selten vorkommen – gesamtkantonal null bis zweimal jährlich – und einen vorwiegend administrativen Prozess darstellen, bildete dieser Vorgang ebenfalls nicht Teil der Untersuchung.

8.28.3 Analyse

8.28.3.1 Gebühren

Die Überprüfung der Gebühren in den vier Organisationseinheiten hat ergeben, dass die Ansätze pro Produkt den gesetzlichen Vorgaben entsprechen, da sie die Kosten des jeweiligen Verfahrens nicht überschreiten. Die Gebühr für die ordentliche Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern

über 25 Jahre sowie für Familien der Bürgergemeinde der Stadt Basel liegt knapp über den effektiven Kosten (+58 Fr.), relativiert sich aber wieder auf Produktstufe. Keine Behördenstelle erzielt mit den erhobenen Gebühren einen Gewinn.

	Migrationsamt			BüG Basel			BüG Riehen			BüG Bettingen ¹⁵		
	Gebühr	Kosten	Δ	Gebühr	Kosten	Δ	Gebühr	Kosten	Δ	Gebühr	Kosten	Δ
ord. Einbürgerung ≤ 19 J.	0	1'060	-1'060	900	1'242	-342	1'250	2'016	-766	950	1'624	-674
ord. Einbürgerung ≤ 25 J.	600	1'060	-460	900	1'242	-342	1'250	2'016	-766	950	1'624	-674
ord. Einbürgerung > 25 J.	850	1'060	-210	1'300	1'242	58	1'950	2'016	-66	1'400	1'624	-224
ord. Einbürgerung Familien	950	1'060	-110	1'300	1'242	58	1'950	2'016	-66	1'400	1'624	-224
Ø ord. Einbürgerung	k. A.	1'060	-	1'135	1'242	-107	k. A.	2'016	-	k. A.	1'624	-
erleichterte Einbürgerung	300 ¹⁶	765	-465	nicht untersucht			nicht untersucht			nicht untersucht		
Aufnahme von Schweizern	300	367	-67	350	382	-32	950	1'410	-460	700	1'440 ¹⁷	-740
Entlassung ¹⁸	0	1'227	-1'227	nicht untersucht			nicht untersucht			nicht untersucht		

8.28.3.2 Abläufe und Fristen

Die Untersuchung im Migrationsamt hat gezeigt, dass sich, bedingt durch den volatilen Geschäftsgang sowie die insgesamt hohen Gesuchzahlen, bei der ordentlichen Einbürgerung, ein Pendenzenbestand gebildet hat. Per September 2017 verzeichnete die zuständige Abteilung 300 unbearbeitete Gesuche pendent, zusätzlich waren rund 250 Fälle in Bearbeitung. Diese Situation führt dazu, dass es oft mehrere Monate dauert, bis das Migrationsamt ein Gesuch in Arbeit nimmt. Dadurch verzögert sich wiederum die Überweisung an die Bürgergemeinden. Dieser Rückstand wirkt sich negativ auf die Dauer des Gesamtverfahrens aus und hat zur Folge, dass die internen Vorgaben nicht eingehalten werden können.

8.28.3.3 Ressourcen

Die Abteilung Einbürgerungen und Bewilligungen verfügt aktuell über einen Personalkörper von 12.1 Vollzeitstellen über die zwei Hierarchiestufen Leitung und Team. Dabei wurden gemäss einer Momentaufnahme 4.3 Vollzeitstellen dem Bürgerrechtswesen zugeteilt.

Die Abteilungsleitung passt die Ressourcenverteilung auf die beiden Kernaufgaben jährlich der Nachfrage, sprich den Gesuchseingängen, an. Aus diesem Grund wurde das Team erstmals 2016 um 80 Stellenprozente und 2017 um weitere 30 Stellenprozente aufgestockt.

Vom 13. März bis 30. April 2017 wurde eine Selbsterhebung der Tätigkeiten durch die Mitarbeitenden des Ressorts durchgeführt. Des Weiteren gelangten statistische Auswertungen der vergangenen fünf Jahre in eine IST-Kalkulation des Ressourcenbedarfs.

Unter Berücksichtigung der optimierten Prozesse und unter der Annahme gleichbleibender Nachfrage nach Einbürgerungen ergibt sich ein Bedarf von 4.0 Stellen.

In dieser Betrachtung nicht berücksichtigt sind die Rückstände. Um den Abbau der pendenten Fälle zu forcieren, sind gesonderte Massnahmen einzuleiten.

8.28.4 Ergebnisse

Die wichtigsten Ergebnisse aus dieser Aufgabenüberprüfung sind:

1. Die Gebühren entsprechenden gesetzlichen Vorgaben.
2. Zwischen den einzelnen Bürgergemeinden bestehen Unterschiede in der Höhe der Gebühren; die Differenzen sind in der unterschiedlichen Organisation und in den Abläufen begründet.

3. Der Bundesbeitrag an die Prüfung der erleichterten Einbürgerung deckt bei Weitem nicht die vom Bund geforderten Leistungen.
4. Das Migrationsamt verzeichnet aktuell einen Rückstand in der Höhe einer Jahresarbeitsstelle; Massnahmen zum Abbau der Pendenzen sind aufgegleist.
5. Die Arbeitsgruppe Kanton und Bürgergemeinden hat für ordentliche Einbürgerungen einen Richtwert von 17 Monaten für die Gesuchsbearbeitung – von der Gesuchsentgegennahme bis zur Beurkundung durch das Zivilstandesamt – festgelegt. Dies entspricht einer Verkürzung um ein halbes, teilweise auch um ein ganzes Jahr und macht das baselstädtische Verfahren schweizweit zu einem der schnellsten.

8.28.5 Massnahmen

Beschlossene Massnahmen:

- Einführung von Richtfristen

Die neuen Fristen werden in einem Leitfaden gemeinsam festgehalten. Sie senken die Gesamtverfahrensdauer eines normalen Gesuchs auf durchschnittlich 17 Monate. Momentan beträgt die mittlere Dauer des Gesamtverfahrens über zwei Jahre. Ab Mitte 2018 soll die neue Zielvorgabe erreicht werden.

- Abbau der Pendenzen

Um die Pendenzen abzubauen, wird teamintern während eines Jahres eine Stelle vom Team „Bevollziehungen“ zum Team „Einbürgerungen“ verschoben.

- Einführung eines gesamtkantonalen Controllings

Anhand des Controllings werden die Gesamtverfahrensdauer und die Bearbeitungszeiten im Rahmen der verschiedenen Phasen des Verfahrens ausgewiesen. Damit ist gewährleistet, dass kurzfristig auf Veränderungen bei den Gesuchseingängen reagiert werden kann.

- Harmonisierung der Publikation

Um die direkte Kommunikation mit den Gestuchstellenden und die externe Publikation des Entscheids zu harmonisieren, soll einerseits der Eintrag im Zivilstandsregister beschleunigt und andererseits die Veröffentlichung im Kantonsblatt leicht verzögert erfolgen. Die Publikation der Aufnahmeentscheide wird per 1. Januar 2018 auf zwei Wochen nach der Regierungsratssitzung verschoben.

- Elektronische Gesuchseinreichung

In einem ersten Schritt werden sämtliche Gesuchsformulare auf dem Internet abrufbar sein. Sie können direkt ausgefüllt und danach per Post eingereicht werden. In einem zweiten Schritt ist vorgesehen, auch eine elektronische Einreichung zu ermöglichen. Weiter soll die Bewerberin oder der Bewerber mittels eines Fragen-Antwort-Kataloges auf die wesentlichen Anforderungen hingewiesen werden, um das fehlende Beratungsgespräch soweit wie möglich zu ersetzen.

- Erleichterte Einbürgerung

Basierend auf den Ergebnissen der vertieften Abklärungen und den Entwicklungen auf Bundesebene wird das Migrationsamt Basel-Stadt 2018 Anpassungen am Prozess der Prüfung der erleichterten Einbürgerung vornehmen und auf eine bessere Abgeltung des Bundes hinwirken.

- Referenzauskünfte

Ab 1. Januar 2018 werden die Referenzen der Lehrpersonen von schulpflichtigen Kindern mit Hilfe eines standardisierten Fragebogens eingeholt. Der Fragebogen wird so aufgebaut, dass die Lehrerinnen und Lehrer mit geringem Zeitaufwand die rechtlich relevanten Fragen beantworten können (Pflichtfelder). Um die Gesuchsbearbeitung bei der ordentlichen Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern zu beschleunigen, werden sämtliche Referenzauskünfte ab 2018 gleich im Anschluss an die Entgegennahme des Gesuchs eingeholt und nicht mehr wie gegenwärtig erst nach dem Erhebungsgespräch.

- **Gebühren**

Zwecks Vereinheitlichung der Gebühren werden diese in den Informationsmaterialien des Kantons ausgewiesen.

- **Erfolgskontrolle**

Die Wirksamkeit der Massnahmen wird nach einem Jahr überprüft.

8.29 Überprüfung der Situation und des Mitteleinsatzes im Asylbereich (WSU)

8.29.1 Ausgangslage

Der Regierungsrat hat Ende 2017 die Arbeiten zur Generellen Aufgabenüberprüfung (GAP) für die Legislaturperiode 2017-2021 ausgelöst. Basis dafür bildete die von BAK Basel Economics durchgeführte Benchmarkstudie auf Datengrundlage 2015 der Eidgenössischen Finanzverwaltung. Die Asylkosten bildeten einen der Schwerpunkte der BAK-Studie. Die Ergebnisse unterschieden sich erheblich von der Asylkostenrechnung Basel-Stadt. Sehr deutlich hat sich gezeigt, dass kantonale Staatsrechnungen im Bereich Asylkosten nicht vergleichbar sind, da sie mit unterschiedlichen Kontenrahmenplänen unterlegt sind. Die kantonal diversen Abläufe, Zuständigkeiten und Rechnungslegungen werden nicht homogen abgebildet. Vor diesem Hintergrund hat die Sozialhilfe einen weiteren Kostenvergleich auf Basis interner Daten vorgenommen.

8.29.2 Vorgehen

Für den Kostenvergleich wurde eine vereinfachte Matrix erstellt, welche die Hauptkostenbereiche Unterstützung, Gesundheitsversorgung und Wohnen ausweist. Diese Werte wurden den verschiedenen Anspruchsgruppen (Asylsuchende im Verfahren, vorläufig Aufgenommene (VA) und Flüchtlinge) prozentual zugeordnet. Die so erhobenen groben Durchschnittswerte aus Basel werden mit den Daten aus drei anderen Kantonen verglichen, in denen der Asylbereich ebenfalls kantonal organisiert ist und die Gemeinden nicht in den Auftrag der Unterbringung und Betreuung von Geflüchteten eingebunden sind. Ursprünglich waren vier Kantone angefragt. Drei haben ihre Daten vertraulich zur Verfügung gestellt. Sie wollen nicht, dass sie veröffentlicht werden, da ohne Kenntnis ihrer genauen Herleitung falsche Schlüsse gezogen werden könnten. Ein Kanton hat aus eben diesem Grund seine Beteiligung am Projekt sehr kurzfristig wieder abgesagt.

Als Referenzjahr für den Kostenvergleich dient das Rechnungsjahr 2017. Die errechneten Durchschnittswerte sind als Richtwerte zu verstehen, da sie sich nur auf diejenigen Personen beziehen, die per Stichtag 31. Dezember in den kantonalen Sozialhilfesystemen erfasst waren. Die verschiedenen Leistungen hinter den aggregierten Kostenpositionen wurden nicht aufgeschlüsselt. - Der Bund finanziert mittels Globalpauschalen Ausgaben für Unterbringung, Unterstützung und obligatorische Krankenversicherung und einen Teil der Betreuungskosten. Je nach Aufenthaltsstatus der Geflüchteten sind die Pauschalen unterschiedlich hoch und werden unterschiedlich lange ausbezahlt. Für die Kosten von Personen ohne Bundespauschalen sind die Kantone zuständig. Der Deckungsgrad der Bundespauschalen ist nicht Gegenstand der Vergleichsstudie.

8.29.2.1 Ergebnisse Kostenvergleiche

In allen Kantonen sind 2017 Ausgabenüberschüsse im Bereich Asyl angefallen.

Die Kosten aller Personen, für die der Bund keine Pauschalen mehr bezahlt (Flüchtlinge mit mehr als fünf und vorläufig Aufgenommene mit mehr als sieben Jahren Aufenthalt), machen einen beträchtlichen Teil der Ausgabenüberschüsse aus. Im Kanton Basel-Stadt beispielsweise beträgt dieser Anteil rund 50% des Defizit-Totals, in einem der Vergleichskantone über 70%. Hier ist ab 2021 eine deutliche Zunahme zu erwarten, da 2016 im Rahmen der grossen Migrationsbewegungen nach Europa Tausende Flüchtlinge mit Bleiberecht in die Schweiz gekommen sind. Die übrigen Ausgabenüberschüsse sind je nach kantonalem Asylsystem in unterschiedlichen Kostenbereichen wie Unterbringung oder Personal angefallen.

Die durchschnittlichen Unterstützungskosten waren in Basel und einem Vergleichskanton, wo vorläufig Aufgenommene 2017 nach SKOS-Ansätzen unterstützt worden sind, etwa gleich hoch. Dort wo sie nach den tieferen Asyl-Ansätzen unterstützt worden sind, lag der Durchschnittswert im einen Kanton tiefer, im anderen trotz Asylansätzen höher als in Basel-Stadt.

Die durchschnittlichen Wohnkosten in Basel-Stadt fielen deutlich höher aus als in den Vergleichskantonen. Im Gegensatz zu den anderen betreibt Basel keine Kollektivzentren. Geflüchtete werden in

Wohnungen untergebracht. Privatraum und ein selbstständig bewältigter Alltag fördern den Integrationsprozess nachhaltig. Ein Kostentreiber ist hier auch das Nebenkostenniveau, das in Basel-Stadt vergleichsweise hoch ist.

Die durchschnittlichen Gesundheitskosten im Kanton BS und einem Vergleichskanton lagen weit über denjenigen der anderen. 2017 wies BS landesweit die teuersten Krankenversicherungen auf. Auch wenn die kantonalen Durchschnittsprämien bei der jährlichen Berechnung der Globalpauschalen des Bundes berücksichtigt werden, decken diese die anfallenden Gesundheitskosten bei Weitem nicht.

Die durchschnittlichen Personalkosten variieren stark. Basel liegt im Mittelfeld. Kostenrelevant ist hier vor allem der jeweilige Anteil an qualifiziertem Betreuungspersonal und Sachbearbeitenden.

Die Kostenbereiche Integration, Nothilfe und Rückkehrhilfe waren nicht Gegenstand des Vergleichs.

8.29.3 Analyse

8.29.3.1 Staatliche Notwendigkeit

Gemäss Art. 80a Asylgesetz sind die Kantone verpflichtet, die Sozialhilfe für die ihnen gestützt auf das Asylgesetz zugewiesenen Personen zu gewährleisten. Die Aufgabenerfüllung ist unverändert im öffentlichen Interesse.

Gemäss Art. 82 Asylgesetz gilt für die Ausrichtung von Sozialhilfe kantonales Recht. Umfang und Qualität der zu erbringenden Leistungen in der Sozialhilfe Asyl sind im kantonalen Sozialhilfegesetz und den jährlich aktualisierten Unterstützungsrichtlinien des WSU (URL) definiert. Die Sozialhilfe ist beauftragt, Unterbringung, Betreuung und Integration von allen Personen aus dem Asylbereich im Kanton zu gewährleisten und Rechenschaft über den Mitteleinsatz abzulegen. Die Gemeinden Riehen und Bettingen beteiligen sich gemäss Asylvertrag jährlich bevölkerungsproportional am kantonalen Ausgabenüberschuss Asyl. Qualitative Zielvorgaben wie beispielsweise die Unterbringung in Wohnungen anstatt Kollektivzentren oder professionelle Sozialarbeit entsprechen den örtlichen Gegebenheiten und politischen Vorgaben.

Der Bund gilt den Kantonen die Kosten aus dem Vollzug des Asylgesetzes mittels Pauschalen ab (Art. 88 AsylG). Sämtliche vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel sind zweckgebunden einzusetzen. Der Bund überprüft die subventionsrechtlich korrekte Verwendung der Bundesabgeltungen mittels regelmässiger Systemprüfungen.

8.29.3.2 Wirksamkeit und Effizienz

Die Wirksamkeit der kantonalen Asylorganisation bestätigt sich laufend. Das friedliche Zusammenleben von Zivilbevölkerung und Geflüchteten in den Quartieren ist seit Jahren Tatsache. Der Kanton Basel-Stadt liegt bezüglich Arbeitsintegration und Beschäftigungsquote von VA und Flüchtlingen über dem nationalen Durchschnitt.

Der interkantonale Vergleich positioniert Basel-Stadt bezüglich Asylkosten im Mittelfeld, ausser im Bereich der Wohn- und Gesundheitskosten. Dass wirtschaftlich günstigste Lösungen für die Sozialhilfe immer höchste Priorität haben, ist selbstredend. Die öffentliche und politische Aufmerksamkeit, die auf dem Thema ruht, erlaubt nichts anderes. Die zentrale Organisation und die Kompetenzbündelung in der Sozialhilfe, gut koordiniert mit allen anderen Akteuren, ist eine Stärke der kantonalen Verwaltung und in der Bevölkerung anerkannt.

8.29.4 Ergebnisse

Der durchgeführte Vergleich und die materielle Beurteilungen zeigen:

- Die Kosten Asyl liegen in Basel-Stadt im Rahmen. Die Abweichungen sind bei weitem nicht so hoch, wie dies in der BAK-Studie ausgewiesen wurde.
- Im Wohnbereich sind die Kosten vergleichsweise hoch.

- Ebenfalls hohe Kosten fallen im Gesundheitsbereich an.
- Die Personalkosten liegen im Mittelfeld.

8.29.5 Massnahmen

Mit Blick auf die Analyseergebnisse sind die eingesetzten finanziellen, personellen oder infrastrukturellen Ressourcen mit den vorgegebenen Kontrollmechanismen weiterhin gerechtfertigt.

Zu den Unterstützungskosten: Anerkannte Flüchtlinge sind sozialhilferechtlich der einheimischen Bevölkerung gleichgestellt. (Genfer Konvention und Art. 3 Abs. 1 AsylV 2). Hier gibt es keinen Spielraum für Einsparungen. Hingegen könnten die Unterstützungsansätze für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene gesenkt und damit Kosten eingespart werden. Dies ist bisher nicht politischer Wille. Mit der Abkehr von den SKOS-Ansätzen für die Vorläufig Aufgenommenen per 1. Januar 2018 wurde den neuen gesetzlichen Vorgaben im Asyl- und Ausländergesetz Folge geleistet. Die Unterstützung von VA soll aber weiterhin eine minimale Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und damit bessere Integration erlauben. Daher besteht auch hier kaum Möglichkeit zu weiteren Einsparungen. - Eine Kürzung der Asylansätze ist ebenfalls nicht angezeigt, da diese bereits weit unter dem von der SKOS definierten Existenzminimum liegen.

Kollektivunterkünfte könnten die Wohnkosten grundsätzlich senken. Geeignete Objekte sind jedoch in Basel sehr selten und derzeit nicht vorhanden. Auch entspricht das aktuelle Unterbringungskonzept dem Ziel, gute Integrationsvoraussetzungen für Geflüchtete zu schaffen. Dieser Ansatz hat sich über bewährt. Es ist in den letzten Jahren zu keinen bemerkenswerten negativen Vorkommnissen rund um die über 40 Asyl-Liegenschaften auf Kantonsgebiet gekommen.

Die hohen Gesundheitskosten hängen direkt mit den kaum steuerbaren, hohen KVG-Prämien im Kanton zusammen. Eine Kollektivversicherung von Asylsuchenden mit Status N und eingeschränkter Wahl der Leistungserbringer (Selbstbehalt und Franchise werden der Sozialhilfe vom Versicherer erlassen) und die Übernahme der Kosten für individuelle Versicherungen (max. kantonale Durchschnittsprämie) aller übrigen Personengruppen Asyl sind installiert. Es bestehen hier derzeit keine weiteren Optimierungsmöglichkeiten.

Personalkosten könnten gesenkt werden, wenn auf den Einsatz von qualifizierten Sozialarbeitenden verzichtet würde. Das Risiko, dass mit dem Abbau von qualifizierten Sozialberatern die Integration von vorläufig Aufgenommene und Flüchtlingen gebremst werden könnte, ist hoch. Sie sind es, die Geflüchtete in Fragen zu Familie, Gesundheit, sozialer und beruflicher Integration begleiten, immer mit dem Ziel raschmöglicher auch wirtschaftlicher Selbstständigkeit. Einsparungen dürften die Integration erschweren und hätten zusätzliche Unterstützungskosten zur Folge.

Die Sozialhilfe Basel ist seit über 30 Jahren mit der Unterbringung, Betreuung und Integration von Geflüchteten beauftragt. Sie fungiert als gut vernetztes Kompetenzzentrum für alle Aufgaben Asyl. Den Gesamtauftrag an einen anderen, eventuell kostengünstigeren Leistungserbringer zu übertragen macht im kleinräumigen Stadtkanton wenig Sinn. Die Kostenfolgen eines umfassenden Systemwechsels dürften mittelfristig höher liegen als kurzfristige Kosteneinsparungen (Umstellungsprozesse, Personalfuktuation u.a.m.).

Anlässlich des Kantonsbesuchs der Bundesfinanzaufsicht im Februar 2019 hat die Finanzkontrolle Basel-Stadt festgehalten, dass die Rechnungsprüfungen der letzten Jahre den sorgfältigen und effizienten Mitteleinsatz der Sozialhilfe im Asylwesen durchwegs bestätigen.

8.30 Überprüfung der Leistungen im Bereich Erstattung von Krankheitskosten zur Ergänzungsleistung AHV/IV (WSU)

8.30.1 Ausgangslage

Ergänzungsleistungen sind Zusatzleistungen zur eidgenössischen Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und zur Invalidenversicherung (IV). Diese Leistungen sind für Rentnerinnen und Rentner bestimmt, die in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben, bzw. hohe Krankheits- oder Heimkosten haben. Sie sichern den Bezügerinnen und Bezüger ein angemessenes Mindesteinkommen.

Ergänzungsleistungen bestehen aus jährlichen Leistungen, die monatlich ausbezahlt werden sowie der zusätzlichen Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten. Während die jährlichen Ergänzungsleistungen beinahe abschliessend durch Bundesrecht geregelt sind (Art. 9 ff. des Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung [ELG, SR 831.30]), besteht für die Kantone bei der Vergütung der Krankheits- und Behinderungskosten ein eingeschränkter Gestaltungsspielraum (Art. 14 f. ELG). Die Finanzierung der Kosten erfolgt dementsprechend auch ausschliesslich durch die Kantone (Art. 16 ELG). Der Kanton Basel-Stadt hat den Leistungsumfang und die Höhe der Vergütung der Krankheits- und Behinderungskosten bei den Ergänzungsleistungen in der Verordnung über die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten bei den Ergänzungsleistungen (KBV, SG 832.720) geregelt.

8.30.2 Vorgehen

Im Rahmen der Aufgabenüberprüfung hat das Amt für Sozialbeiträge (ASB) sämtliche materiellen Bestimmungen der KBV sowie die Durchführung der Aufgabe analysiert. Dabei wurde insbesondere näher angeschaut, inwiefern die Höhe der Vergütung einem Bedarf in der Praxis entspricht und inwiefern der Kanton Basel-Stadt bezüglich der festgelegten Höhe von anderen Kantonen abweicht. Es wurden jeweils die Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Bern, Genf und Zürich in den Vergleich miteinbezogen.

8.30.3 Analyse

Die Krankheitskosten werden durch das Amt für Sozialbeiträge (ASB), Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt (WSU) ausgerichtet. Im ASB bearbeitet ein Team von fünf Mitarbeitenden ähnlich wie eine Krankenkasse die eingehenden Anträge der über 15'000 Klienten betreffend Rückerstattung der Krankheits- und Behinderungskosten. Das zuständige Team arbeitet wie das gesamte ASB mit elektronischen Dossiers. Die verwendete Fachapplikation AKIS wird mit den EL-Durchführungsstellen der Kantone Basel-Landschaft, Aargau und Luzern gemeinsam entwickelt und betrieben. Sie ermöglicht es unter anderem, erforderliche Abklärungsunterlagen für die einzelnen Leistungsbereiche zu hinterlegen und so die Bearbeitung der eingegangenen Gesuche, effizient und aufgrund vollständiger Unterlagen zu bearbeiten.

Im Jahr 2018 hat das Team mit einem Headcount von 4.6 alle Leistungsabrechnungen bearbeitet: Es wurden 59'122 Posteingänge bearbeitet, 125'606 Leistungsbeurteilungen vorgenommen und 26.3 Mio. Franken ausbezahlt. Davon wurden lediglich zwölf Entscheide mit Einsprachen angefochten, von denen drei gutgeheissen wurden. Angesichts dieser erheblichen Falllast bei sehr beschränkten Ressourcen und einem Verwaltungskostenanteil von deutlich unter 3% kann von einer effizienten Durchführung ausgegangen werden. Angesichts der wenigen Einsprachen und geringen Guttheissungsquote kann auch gesagt werden, dass das zuständige Team eine qualitativ gute und sorgfältige Arbeit leistet.

Betreffend materielle Durchführung gibt im Bereich der Krankheits- und Behinderungskosten das Bundesrecht vor, für welche Leistungen ein Anspruch auf Vergütung besteht. Es sind dies gemäss Art. 14 Abs. 1 ELG:

- Kosten für zahnärztliche Behandlung;
- Hilfe, Pflege und Betreuung zu Hause sowie in Tagesstrukturen;
- ärztlich angeordnete Bade- und Erholungskuren;
- Diät;
- Transporte zur nächstgelegenen Behandlungsstelle;
- Hilfsmittel sowie
- die Kostenbeteiligung (Franchise und Selbstbehalt) nach Art. 64 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10).

In Bezug auf die Höhe der Kosten, die vergütet werden können, sind die Kantone frei, soweit nicht bundesrechtlich festgelegte Beträge unterschritten werden (Art. 14 Abs. 3 ELG). Für sämtliche Leistungen wurde ein Handlungsbedarf geprüft.

8.30.4 Ergebnisse

In folgenden Bereichen sieht das WSU einen Handlungsbedarf:

- Im Bereich der Zahnbehandlungskosten soll eine Vergütungsobergrenze eingeführt werden.
- Bei der Vergütung der Kosten für hauswirtschaftliche Leistungen durch die Ergänzungsleistungen gelangen heute zwei Tarife zur Anwendung: max. 59.15 Franken pro Stunde für Anbieter mit einer kantonalen Spitex-Bewilligung (für Pflegeleistungen gemäss KVG) und 27 Franken pro Stunde für Anbieter ohne kantonale Spitex-Bewilligung. Künftig soll die Vergütungshöhe nicht von der Spitex-Bewilligung abhängen, sondern von den erbrachten Leistungen. Die vergütbaren Tarife und eine Definition der hauswirtschaftlichen Spitexleistungen sollen auf Verordnungsebene verankert werden.
- Bei den ärztlich angeordneten Bade- und Erholungskuren sollen die pro Tag maximal vergütbaren Kosten begrenzt werden, um luxuriöse Aufenthalte zu vermeiden.
- Im Bereich des Inkontinenzschutzes kann in Einzelfällen der jährliche Pauschalbetrag der Krankenversicherung nicht ausreichen. Um Härtefälle zu vermeiden, sollen Hilfsmittel für den Inkontinenz-Schutz neu in die Hilfsmittelliste des WSU aufgenommen werden.

8.30.5 Massnahmen

Das WSU sieht vor, dem Regierungsrat bis April 2020 einen Bericht mit dem Antrag zur entsprechenden Anpassung der KBV per 1. Januar 2021 zu unterbreiten. Die Hilfsmittelliste des WSU soll bereits per 1. Januar 2020 revidiert werden. Sämtliche Massnahmen können durch eine Anpassung der Verordnung bzw. eine Anpassung der Hilfsmittelliste des WSU umgesetzt werden. Sie liegen damit in der Kompetenz des Regierungsrates bzw. des WSU.

Das WSU geht dabei von folgenden finanziellen Auswirkungen aus:

Tabelle 19: Geschätzte finanzielle Auswirkungen der einzelnen Massnahmen in Franken (+ Belastung / - Einsparung)

Massnahme	2019	2020	2021	2022
Einführung einer Vergütungsobergrenze für Zahnbehandlungskosten von 5'000 Franken pro Jahr und Person	0	0	-120'000	-120'000
Begrenzung des Vergütungstarifs und Einführung eines Leistungskatalogs bei hauswirtschaftlichen Leistungen	0	0	-50'000	-50'000
Einführung einer Vergütungsobergrenze bei Erholungs- und Badekuren	0	0	-1'000	-1'000

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

Massnahme	2019	2020	2021	2022
von 170 Franken pro Tag und max. 21 Tagen				
Erweiterung der Hilfsmittelliste um Hilfsmittel für den Inkontinenz-Schutz	0	+5'000	+5'000	+5'000
Total	0	+5'000	-166'000	-166'000

8.31 Wirkungsüberprüfung Bereich Wirtschafts-/ Standortförderung (WSU)

8.31.1 Ausgangslage

Gemäss § 29 der Kantonsverfassung (SG 111.100) sorgt der Staat „mit günstigen Rahmenbedingungen für die Entwicklung einer leistungsfähigen und ausgewogenen Wirtschaft“. Dieser Grundauftrag wird durch §1 des Standortförderungsgesetzes (StaföG, SG 910.200) sowie den Legislaturplan (Legislaturplan 17-21: Ziele 2 und 3) und den gesetzlich verankerten, periodischen Wirtschaftsbericht konkretisiert. Zuständig für die Umsetzung ist der Bereich Wirtschaft im Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA). Dieser umfasst die Fachstelle volkswirtschaftliche Grundlagen sowie die Abteilung Standortförderung (SF). Erstere erarbeitet die fachlichen Grundlagen für die Wirtschaftspolitik, erfüllt Stabsaufgaben für Geschäftsleitung, Departementsvorsteher und Regierungsrat und verantwortet die Tourismusförderung. Die SF verantwortet die Unternehmenspflege, Branchenprogramme, den Kontaktpunkt für Unternehmen und die Innovationsförderung, unterstützt Unternehmen bei der Suche nach Flächen und Immobilien und setzt sich dafür ein, dass Wirtschaftsflächen in nachgefragten Umfang und in der gewünschten Qualität zur Verfügung stehen.

Die Finanzierung der regulären Aktivitäten erfolgt über das Budget des AWA (Personalaufwand, Massnahmen und kleinere Projekte sowie vom Grossen Rat genehmigte Finanzhilfen an Dritte). Darunter sind die Beiträge an Basel Tourismus (BT) und an die BaselArea.swiss (BAS). Letztere wird von den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Jura und in Teilbereichen vom Bund finanziert. Grössere Projekte zur Erhöhung der Standortqualität werden über den Standortförderungsfonds finanziert. Dazu gehören die Beiträge an die kantonseigene Technologiepark Basel AG oder an die von Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Jura getragene Switzerland Innovation Park Basel Area (SIP) AG. Der im Budget des AWA anfallende Aufwand beträgt im Jahr 2019 (Budget) rund 1.3 Mio. Franken, davon rund 0.8 Mio. Franken Personalkosten - verteilt auf 11 Mitarbeitende¹⁷. Die folgende Abbildung zeigt den Verwendungszweck der Sachausgaben im Jahr 2019.¹⁸

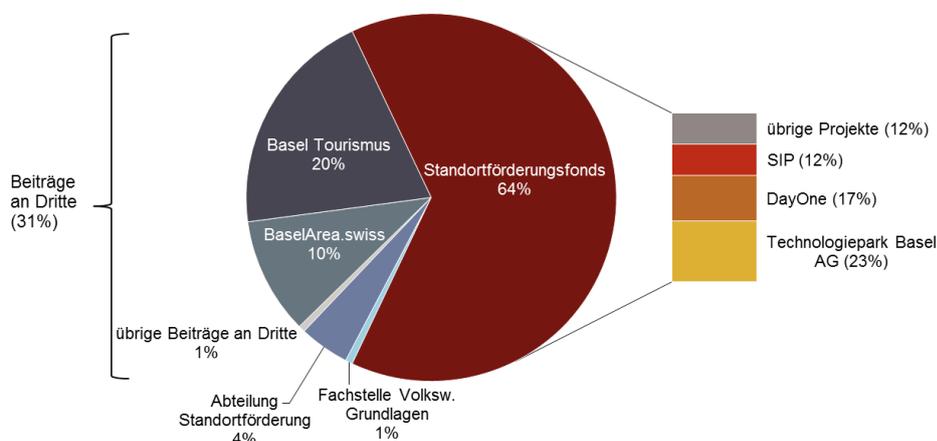


Abbildung 1: Verteilung der Sachausgaben im Bereich Wirtschafts- und Standortförderung (B 2019)

8.31.2 Vorgehen

Das AWA hat 2017 sämtliche Aktivitäten des Bereichs Wirtschaft mit Unterstützung der Universität St. Gallen analysiert und eine Systematik erarbeitet, die eine transparente Wirkungsanalyse ermöglicht. Dazu wurden die Aktivitäten in Aufgabenfelder gruppiert und die jeweiligen strategischen und operativen Zielsetzungen definiert. Basierend darauf wurden die Outputs festgelegt und Leistungs- und teilweise Nutzungs- und Wirkungsindikatoren definiert. Die sechs Aufgabenfelder werden im Rechnungswesen des AWA abgebildet, was ein sauberes finanzielles Controlling erlaubt. In der folgenden

¹⁷ Ohne Technologiepark Basel, ohne Bereichsleitung, die Teil der AWA-Geschäftsleitung ist.

¹⁸ Bei grösseren Infrastrukturprojekten kann die jährliche Belastung stark schwanken, deshalb ist die Grafik eine Momentaufnahme.

Tabelle werden am Beispiel der Unternehmens- bzw. – gleichbedeutend – der Bestandespflege die Systematik sowie die ausgewählten Indikatoren aufgezeigt.

	Aufgabenfelder	Leistungsindikatoren	Nutzungsindikator	Wirkungsindikatoren
Unternehmenspflege	Bestandespflege	Anzahl an durchgeführten Firmengesprächen und Roundtables	Anzahl (neuer/ gesamter) Unternehmenskontakte	Kundenzufriedenheit
		Anzahl Beratungen		
		Anzahl erfolgreicher Vermittlungen		
	Marketing, Wissensaufbau	Anzahl an angebotenen Dienstleistungen	Nachfrage/-entwicklung nach angebotenen Dienstleistungen	
	Anzahl an veröffentlichten Newsletter	Verteiler Newsletter differenziert nach Verwaltung, Intermediäre, Unternehmen und Externe	Wachsender Verteiler Newsletter	

8.31.3 Analyse

Die SF leistet einen Beitrag zu mehr Wertschöpfung und Beschäftigung im Kanton Basel-Stadt. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips erbringt sie diesen Beitrag dort, wo Private alleine die Leistungen nicht oder nicht in genügendem Umfang erbringen würden. Die SF versteht sich als Dienstleisterin und Partnerin der Basler Unternehmen und nutzt Synergien durch die Kooperation mit den Kantonen Basel-Landschaft und Jura. Mit der Einführung der oben gezeigten Indikatoren wurde die Basis geschaffen, um die Leistungen der SF gezielt zu erfassen, den Nutzen für die Kunden zu bewerten und die Wirkungen zu messen. Diese geschieht mittels Umfragen bei Anlässen oder über den Kontaktpunkt für Unternehmen. Die Feedbacks werden aufgezeichnet und ausgewertet. Im Technologiepark Basel sind Auslastung¹⁹ und Weiterempfehlungen Gradmesser für die Mieter-Zufriedenheit.

8.31.4 Ergebnisse

Das AWA hat im Frühjahr 2019 eine Benchmarkanalyse durchgeführt. Dabei wurde die baselstädtische Standortförderung (SF-BS) mit jenen der Kantone Basel-Landschaft (SF-BL) und Zürich (SF-ZH, ohne Stadt Zürich) verglichen. Der Vergleich des Mitteleinsatzes und der Mittelverwendung brachte folgende Erkenntnisse:

- Für die Kernaufgaben (also ohne Personal in affilierten Einheiten wie BAS oder BT) ist der **Headcount** im Kanton Zürich rund doppelt so gross wie in BS oder in BL.
- BS und BL setzen stark auf das **Outsourcing** von Aufgaben und stellen dafür erhebliche Mittel zur Verfügung. In BS sind diese erheblich höher als das AWA-interne Budget. Im Kanton ZH werden mehr Aufgaben innerhalb des AWA erfüllt. Die Unterschiede sind unter anderem in der engen **Zusammenarbeit** zwischen BS, BL und JU begründet. Im Kanton ZH ist aufgrund der Grösse des Kantons die kantonsübergreifende Zusammenarbeit weniger ausgeprägt.
- BS investiert stark in die **Innovationsförderung** (BAS, SIP, Technologiepark Basel). Die entsprechenden Kosten sind daher in BS und – schwächer auch in BL – deutlich höher als in ZH.
- Die Standortpromotion und die **Akquisition** von Unternehmen sind in BS und in BL an die BAS delegiert. In ZH ist die Aufgabe auf die Greater Zurich Area (GZA) und das AWA aufgeteilt.
- ZH investiert in die **internationalen Wirtschaftsbeziehungen**. In BS und in BL werden dafür praktisch keine Mittel eingesetzt.
- BS und BL engagieren sich stark bei der Schaffung und Vermittlung von **Wirtschaftsflächen** und **Geschäftsimmobilien**. Dies - im Fall von BS - aufgrund einer sehr tiefen Angebotsquote und Verfügbarkeit von geeigneten Flächen, insbesondere in der Stadt Basel.
- BS investiert stark in die **Tourismusförderung** – einerseits mittels Finanzhilfe an BT, andererseits mittels Reinvestition der Gasttaxe durch BT (ZH kennt keine gesetzliche Gasttaxe). Die Beiträge von BL an die Tourismusorganisation betragen knapp ein Drittel derjenigen von BS.
- ZH gibt erheblich mehr Mittel für die **Kommunikation** aus als BS. BL liegt wiederum zwischen ZH und BS.

¹⁹ Optimal ist eine Auslastung von rund 80%, um kurzfristig neue Unternehmen aufnehmen zu können.

Aus Sicht des WSU werden die Grundleistungen der Standortförderung in Basel-Stadt mit einem relativ bescheidenen Headcount erbracht. Ein intensiverer Kontakt mit den Unternehmen würde mehr Ressourcen erfordern. Auch angesichts sich verändernder Herausforderungen und Ansprüche der Zielgruppen erfolgt daher eine regelmässige Priorisierung der Aufgaben und Leistungen. So geschehen u.a. bei den Branchenprogrammen für die Life Sciences- und die Logistikwirtschaft, dies in enger Kooperation mit der Handelskammer beider Basel, mit Branchenverbänden und mit dem Kanton Basel-Landschaft. Bei der Initiative DayOne (Dayone.swiss) der BAS, die Basel-Stadt massgeblich mitfinanziert, entstand das Bedürfnis, Life Sciences-Unternehmen bei der Digitalisierung der Branche zu unterstützen aus diesen Unternehmen heraus, also „bottom-up“. Wenn die Akzeptanz aus der Wirtschaft fehlt, werden Förderprogramme eingestellt. Dort, wo Externe eine Aufgabe besser erfüllen können als eine kantonale Dienststelle, oder wo die SF im AWA wegen Netzwerk- oder Skaleneffekten mit ihren Partnern aus den Kantonen BL und JU zusammenarbeitet, sind die Aufgaben an Dritte delegiert. Beispiele: Teile der Innovationsförderung sowie die Standortpromotion (an BAS), oder der Betrieb des Technologieparks Basel (an die Technologiepark Basel AG). Gründe für eine Delegation einer Aufgabe können auch spezialisiertes Know-how und die Mitfinanzierung durch private Partner sein (BT, gewisse Programme der BAS). Schliesslich hat das AWA zwecks Vermeidung von Doppelspurigkeiten mehrfach Restrukturierungen initiiert, begleitet oder umgesetzt. Beispiele: (i) Fusion der alten Innovationsförderung, der China Business Platform und der früheren Standortpromotion BaselArea zur BAS (wirksam ab 2017), (ii) Zusammenführung der BAS und der Switzerland Innovation Park Basel Area AG (einheitliche operative Führung, seit Frühjahr 2018), Koordination aller mit dem Kongressgeschäft aktiven Akteure im Rahmen des Congress Board Basel (seit 2014), oder die Auflösung des Gasttaxenfonds im AWA (Transfer sämtlicher touristischer Förderaufgaben zu Basel Tourismus; seit 2018).

Weil der Output des Bereichs Wirtschaft im AWA sehr vielen Unternehmen zu Gute kommt (direkt oder indirekt in Form attraktiverer Standortfaktoren) und die Wirtschaft sich in Basel-Stadt in der Periode 2007 bis 2017 äusserst positiv entwickelt hat (Beschäftigung: plus 9%, Bruttoinlandsprodukt: plus 22%), kann von einem hohen Nutzen für Unternehmen und deren Beschäftigte ausgegangen werden. Nicht zu vergessen ist, dass Basel-Stadt mit Standorten in und ausserhalb der Schweiz in direkter Konkurrenz steht. Unternehmen am Standort zu halten und neue anzuziehen, ist eine Investition in die Zukunft – besonders in Basel-Stadt, wo rund 30% der Steuereinnahmen von juristischen Personen und damit der Hauptzielgruppe der Standortförderung stammen.

8.31.5 Massnahmen

Im Rahmen der GAP werden im Rahmen der bestehenden Ressourcen in den Jahren 2019 bis 2022 folgende Massnahmen zur Wirkungssteigerung umgesetzt²⁰:

Massnahme 1: Systematische Erfassung der Kundenzufriedenheit nach Events (ab 2020)

Massnahme 2: Ausbau der Unternehmenskontakte durch zusätzliche Events und vermehrten Kooperation mit Partnerorganisationen (ab 2020)

Massnahme 3: Stärkere Nutzung des Swiss Innovation Forum und der vom AWA geförderten Kongresse als Plattform für neue Unternehmenskontakte (ab 2019)

Massnahme 4: Erhöhung der Abonnentenzahl des AWA-Newsletters (gezieltes Anschreiben der AWA-Kontakte); ab 2019, laufend

Massnahme 5: Effizienzsteigerung des Kontaktpunkts für Unternehmen durch standardisierte Prozesse (z.B. Merkblatt zu Firmengründungen); ab 2020

²⁰ Die Massnahmen führen weder zu einer zusätzlichen personellen oder finanziellen Be- noch zu einer Entlastung.

8.32 Überprüfung einer Reduktion der Personalmittel in der Abteilung „Lärmschutz des Amtes für Umwelt und Energie“ (Anzug)

8.32.1 Ausgangslage

Mit Beschluss vom 16. Januar 2019 hat der Grosse Rat den Anzug Patricia von Falkenstein und Konsorten betreffend „Generelle Aufgabenüberprüfung“ für Synergien und Effizienzsteigerungen nutzen“ dem Regierungsrat überwiesen. Die Anzugstellenden bitten den Regierungsrat im Rahmen der GAP sechs Synergien und Reorganisationen zu prüfen und dem Grossen Rat das Ergebnis der Prüfung begründet mitzuteilen. Als vierte Massnahme schlagen sie eine Reduktion der Personalmittel in der Abteilung „Lärmschutz“ des Amtes für Umwelt und Energie vor:

4. Reduktion der Personalmittel in der Abteilung "Lärmschutz" des Amtes für Umwelt und Energie

Eine Reduktion des bestehenden Headcounts in der Abteilung "Lärmschutz" im AUE (WSU) soll im Rahmen der GAP ebenfalls überprüft werden. In der Vergangenheit wurden immer wieder Beispiele beschrieben, bei denen der Lärmschutz sehr strikt angewendet wurde. Dies betrifft beispielsweise Restaurants oder Konzerte im öffentlichen Raum. Die Bevölkerung vor übermässigem Lärm zu schützen, ist eine wichtige Aufgabe. Gleichzeitig gehört Lärm aber auch zu einer lebendigen Stadt dazu. Damit sich das AUE in seiner Arbeit auf die Lärmexzesse beschränkt, die unbestritten negative Auswirkungen für die Bevölkerung haben und Massnahmen erfordern, sind die Ressourcen entsprechend zu beschränken.

Leider nennen die Anzugstellenden keine konkreten Beispiele, wo der Lärmschutz strikt angewendet wird. Postuliert wird, dass die Vollzugsstelle für Lärmschutz sich auf die Lärmexzesse beschränken soll und daher zu verkleinern sei. Implizit wird damit unterstellt, dass die Vollzugsstelle zu viel Zeit hätte und sich deshalb unnötigerweise mit Gastronomiebetrieben und Veranstaltungen beschäftige, was nicht der Fall ist. Immerhin konstatieren die Anzugstellenden, dass es eine wichtige Aufgabe ist, die Bevölkerung vor übermässigem Lärm zu schützen.

8.32.2 Vorgehen

Im Rahmen der vom Anzug angestossenen Überprüfung wurden die Aufgaben und die dazugehörigen personellen und finanziellen Ressourcen der AUE-Abteilung Lärmschutz systematisch **erfasst und bzgl. Mitteleinsatz beurteilt**.

8.32.3 Analyse

Die Abteilung Lärmschutz ist eine Fachabteilung im AUE. Sie ist für den rechtskonformen Vollzug der gesetzlichen Grundlagen im Bereich Lärmschutz verantwortlich. Dazu gehören das eidgenössische Umweltschutzgesetz (USG, SR 814.01), die eidgenössische Lärmschutzverordnung (LSV, SR 814.41) sowie die Lärmschutzverordnung Basel-Stadt (LSV BS, 782.100). Der Vollzug betrifft verschiedene Lärmarten wie Strassenverkehrslärm, Industrie- und Gewerbelärm, Baulärm, Gastronomielärm, Veranstaltungslärm sowie Alltags- und Freizeitlärm im Kanton Basel-Stadt.

Die Abteilung Lärmschutz übernimmt sowohl kantonale als auch kommunale Aufgaben. Bis April 2017 standen hierfür 430 Stellenprozent zur Verfügung. Aufgrund der steigenden Anforderungen und Aufgaben im Zusammenhang mit der zunehmenden innerstädtischen Verdichtung musste die Abteilung Lärmschutz im Jahr 2017 mit einer weiteren 100% Stelle aufgestockt werden. Diese zusätzliche Stelle wird insbesondere in den Bereichen Areal- und Nutzungsplanung, Umweltverträglichkeitsprüfungen sowie Industrie- und Gewerbelärm eingesetzt. Aktuell sind somit der Abteilung Lärmschutz 530 Stellenprozent zugesprochen. Diese teilen sich sieben Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, meist in Teilzeitanstellungen. Das heute gut funktionierende Team bearbeitet jährlich rund 1000 Baugesuche und beurteilt etwa 200 Veranstaltungsgesuche im öffentlichen Raum.

Die Anzugssteller erwähnen insbesondere die Bereiche Gastronomie und Veranstaltungen. Für den Vollzug der Lärmschutzverordnung in diesen Bereichen setzt das AUE 150 Stellenprozent ein. Die Aufgaben sind vielfältig und umfassen im Wesentlichen die Beurteilung von Bau- und Veranstaltungsgesuchen, Beratung und Ausbildung von Gastronomen und Veranstaltern, Bearbeitung von Lärmreklamationen sowie die Mitarbeit in interkantonalen Arbeitsgruppen. Aufgrund der zunehmen-

den „Mediterranisierung“ in der Stadt, wo immer mehr im öffentlichen Raum stattfindet, ist der Aufwand für den Vollzug der Lärmschutzverordnung in diesen Bereichen zunehmend.

8.32.4 Ergebnisse

Angesichts der Menge und Differenziertheit der wahrzunehmenden Aufgaben, ist eine Reduktion der Personalmittel der Abteilung Lärmschutz im AUE nicht sinnvoll. Vor dem Hintergrund einer immer weiter zunehmenden innerstädtischen Verdichtung sowie dem Wandel hin zu einer 24-Stunden-Gesellschaft könnten die bereits heute bestehenden Problemlagen im Bereich Lärmschutz aufgrund der mannigfaltigen Nutzungskonflikte im öffentlichen Raum nicht bewältigt werden. Der Kanton könnte damit seine Aufgaben gemäss eidgenössischer Umweltschutzgesetzgebung und eidgenössischer Lärmschutzverordnung nicht mehr gewährleisten.

8.32.5 Massnahmen

Aufgrund der durchgeführten Überprüfung und Situationsbeurteilung ergeben sich keine Massnahmen.

8.33 Dokumentenmanagement bei der Finanzkontrolle (Finanzkontrolle)

8.33.1 Einleitung

Am 30. Oktober 2018 entschied der ehemalige Grossratspräsident R. Gallacchi, dass sich die Finanzkontrolle an der GAP-Berichterstattung mit Bezug auf die Datenschutz- und Ombudsstelle beteiligen sollte.

Wie im Schreiben vom 3. Oktober 2018 an Frau Regierungspräsidentin E. Ackermann festgehalten, verpflichtet das Finanzhaushaltsgesetz dazu, die kantonalen Tätigkeiten periodisch auf ihre staatliche Notwendigkeit, ihre Wirksamkeit und Effizienz ihrer Erbringung sowie auf die Tragbarkeit ihrer finanziellen Auswirkungen zu überprüfen. Die drei „Kleeblatt-Dienststellen“ Datenschutzbeauftragter, Finanzkontrolle und Ombudsstelle nehmen diese Aufgabe ernst und handeln auch in diesem Sinne.

Die Aufgaben der drei erwähnten „Kleeblatt-Dienststellen“ sind alle auf Gesetzesstufe verankert und im Bereich „Datenschutz“ auch durch internationale Übereinkommen verbindlich vorgeschrieben. Zudem sind diese Dienststellen direkt dem Parlament zugeordnet, weil sie u.a. auch der parlamentarischen Oberaufsicht dienen. Durch einen Aufgabenverzicht würde auch die Oberaufsicht geschwächt.

Alle drei Dienststellen beziehen Dienstleistungen aus der Verwaltung und tragen somit zur zentralisierten Erbringung der unterstützenden Tätigkeiten bei:

- Die Dienstleistungen im Finanz- und Rechnungswesen werden beim Servicecenter Finanzen des Finanzdepartements bezogen.
- Die Dienstleistungen im Personalbereich werden bei der Personalabteilung des Finanzdepartements bezogen.
- Die Dienststellen sind voll in die kantonale IT integriert, so werden u.a. die Dienstleistungen im Bereich IT fast vollumfänglich intern bezogen. Die bestehende Geschäftskontrolllösung des Datenschutzbeauftragten wird durch Axioma abgelöst.

Ausserdem schenken diese Dienststellen bei der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben auch der Wirtschaftlichkeit Beachtung. Bewilligte frühere Stellen werden beispielsweise nicht ohne Verwendungsnachweis wieder besetzt.

Auch werden weitere Möglichkeiten der Digitalisierung bei der Aufgabenerfüllung in Betracht gezogen.

8.33.1.1 Spezifische Punkte der Finanzkontrolle

Die wichtigste und höchste Ausgabenposition bei der Finanzkontrolle sind die Löhne der Mitarbeitenden. Seit Januar 2009 wurde eine, vom Parlament bewilligte Stelle nicht mehr besetzt. Gründe dafür sind einerseits Aufgabenreduktionen aufgrund von Auslagerungen von Betrieben der öffentlichen Hand und andererseits Effizienzgewinne innerhalb der Finanzkontrolle. So konnten auch Aufgabenerweiterungen im Bereich der Anforderungen (Ausweitung des Qualitätssicherungssystems und der Dokumentationspflicht; Einführung der Prüfung nach den Schweizer Prüfungsstandards) sowie Erhöhung des Komplexitätsgrades der Jahresrechnungen innerhalb der Verwaltung (HRM2; IPSAS; IKS; konsolidierte Jahresrechnung) mit weniger Personal bewältigt werden.

Darüber hinaus hat die Finanzkontrolle sehr gut ausgebildete Personen rekrutieren können. So musste seit über 10 Jahren nur in einem Fall mangels spezifischem Fachwissen ein Teilbereich einer Revision an eine private Revisionsgesellschaft übertragen werden. Die übrigen Revisionen/Prüfungen, auch die Aufträge des Regierungsrates sowie der Oberaufsichtskommissionen, konnten Fiko-intern erledigt werden. Somit konnten auch bei den Ausgaben an Dritte erhebliche finanzielle Mittel eingespart werden.

8.33.2 Aufgabenüberprüfung „Dokumentenmanagement“ bei der Finanzkontrolle

8.33.2.1 Ausgangslage

In der Vergangenheit legten die einzelnen Revisionsteams der Finanzkontrolle die Revisionsdokumente teilweise elektronisch, teilweise in Papierform ab. Dabei kam es auch zu Überschneidungen der beiden Ablagesysteme. Seit dem Jahr 2018 werden sämtliche Revisionen der Finanzkontrolle über die Revisionssoftware „ReviPS“ abgewickelt und in diesem System auch archiviert. Somit entfällt das Papierarchiv gänzlich und kann für die vergangenen Jahre sukzessive aufgelöst werden (jedes Jahr ein Jahrgang)

Seit kurzem werden zudem alle Revisionsberichte und die Korrespondenz mit Dritten elektronisch mit SuisseID signiert. Damit die Finanzkontrolle und die geprüften Einheiten zukünftig noch weniger Papier produzieren, möchten wir sämtliche Revisionsdokumente wie Jahresabschlussdossier, Revisionsunterlagen, Belege, interne Rechtsgrundlagen etc., aber auch unsere Revisionsberichte, nur noch elektronisch austauschen.

8.33.2.2 Vorgehen

Für alle Revisionsmandate möchten wir mit den Geprüften eine gemeinsame Datenablage betreiben, wo Dokumente temporär abgelegt und in die jeweils eigenen Ablagesysteme übernommen werden können. Dabei ist die technische Lösung noch offen.

8.33.2.3 Analyse

Mit diesem Vorgehen werden die Revisionsabläufe der Finanzkontrolle wie auch diejenigen der geprüften Stelle effizienter.

8.33.2.4 Ergebnisse

Neben der Schonung von natürlichen und finanziellen Ressourcen (Papier, Druckerpatronen etc.) können wir somit auch unsere Prozesse effizienter gestalten. Das wird uns helfen, unsere personellen Ressourcen trotz steigenden Anforderungen kurzfristig nicht ausbauen zu müssen. Es wird so- gar möglich sein, mittelfristig Stellenprozente im Umfang von 30% einzusparen.

8.33.2.5 Massnahmen

In einem ersten Schritt kontaktiert die Leitung der Finanzkontrolle die departementsverantwortlichen Finanzchefs betreffend diesem Anliegen und möglicher technischer Lösungsansätze. In einem weiteren Schritt werden die übrigen Revisionsberichtsempfänger (Regierungsrat, FKom, GPK) zwecks elektronischem Datenaustausch kontaktiert.

Tabelle 20: Finanzielle und personelle Auswirkungen der Massnahme „Dokumentenmanagement“

Massnahme „Dokumentenmanagement“				
	2019	2020	2021	2022
Finanziell (in Franken; + Belastung; - Einsparung)	0	- CHF 5'000.-	- CHF 40'000.-	- CHF 40'000.-
Personell (in VZA; + Erhöhung; - Einsparung)	0	0	-0.3	-0.3

8.34 Aufgabenüberprüfungen der Gerichte

Die Gerichte haben im Einklang mit der GAP-Zielsetzung verschiedene Projekte zur Überprüfung und Optimierung ihrer Aufgabenerfüllung durchgeführt. Im Folgenden sollen die Ergebnisse einzelner Projekte im Zusammenhang der laufenden Aufgabenüberprüfung der Justiz zusammenfassend dargestellt werden.

Eine analoge Aufstellung wurde der Finanzkommission bereits anlässlich des Hearings zur Jahresrechnung 2018 im Frühling dieses Jahres übermittelt. Diese ist in ihrer Berichterstattung zur Jahresrechnung 2018 (Nr. 19.5235.01, Ziff. 5.8.1) zum Schluss gekommen, dass die Gerichte in materieller Hinsicht eine GAP durchgeführt, die Prozesse stetig optimiert und ein IKS angewendet respektive aufgebaut haben, auch wenn diese Aufgabenüberprüfung vom Gerichtsrat anders bezeichnet worden und nicht in Koordination mit den sieben Departementen erfolgt ist.

8.34.1 Gerichtsrat

8.34.1.1 Projekt Dolmetscherwesen

Im Rahmen des „*Projekts Dolmetscherwesen*“ wurde ein Ausbildungsgang für neu in das Verzeichnis der Gerichtsdolmetschenden aufzunehmende Personen entwickelt (vgl. Reglement über das Dolmetscherwesen an den Gerichten vom 1. November 2016, SG 154.120). Bis 2017 wurden diese Kurse von den Basler Gerichten selber organisiert. Im Rahmen der weiteren Evaluation dieser Kurse entschied man sich dazu, sich ab 2018 zusammen mit dem Kanton Basel-Landschaft an den vom Obergericht des Kantons Zürich organisierten Kursen zu beteiligen. Inzwischen folgten weitere Kantone diesem Beispiel. Schliesslich wurde im Rahmen der Qualitätssicherung der Dolmetscherleistungen ein Bewertungsbogen entwickelt und an den Gerichten eingeführt.

8.34.1.2 Gebührenreglement

Im Jahr 2017 wurde die *Gebührenerhebung* der Gerichte umfassend überprüft und mit dem neuen Reglement über die Gerichtsgebühren vom 11. September 2017 (SG 154.810) neu geregelt. Dabei wurde die Höhe der Gebühren für einzelne Verfahren mit Blick auf den interkantonalen Benchmark überprüft und angepasst (vgl. Jahresbericht Gerichtsrat 2017, S. 351 f.).

8.34.1.3 Entschädigungsreglement

Der Gerichtsrat hat zusammen mit den Gerichten in einem sehr breiten Mitwirkungsprozess unter Einbezug der Richterinnen und Richter der Gerichte wie auch des Finanzdepartements die bisherige Verordnung über die Entschädigung der Richterinnen und Richter (SG 154.300) durch ein neues Entschädigungsreglement der Gerichte Basel-Stadt vom 24. Juni 2019 ersetzt. Dabei wurde intensiv geprüft, inwieweit sich die einzelnen Regelungen und Vergütungsansätze in einem Gesamtsystem rechtfertigen lassen.

8.34.1.4 Finanzreglement

Über eine längere Dauer erstreckte sich die Ausarbeitung des neuen Reglements über das Finanz- und Rechnungswesen, das Inkasso- und das Nachzahlungsverfahren der Gerichte vom 23. Januar 2019 (Finanzreglement, SG 154.125; vgl. auch oben Ziff. 1). Im Rahmen der Arbeiten für dessen Erlass wurden die Abläufe und die Zuständigkeiten im Rahmen der Finanzverwaltung der Gerichte umfassend überprüft und entsprechend geregelt (vgl. oben Ziff. 1). Dabei wurde bereits 2017 eine Richtlinie für die neu einzuführende *Nachforderung* von Leistungen aufgrund der Bewilligung der unentgeltlichen Prozessführung erarbeitet. In der Folge erfolgte der Prozess der Umsetzung der definierten Verfahrensabläufe auf den verschiedenen Gerichtskanzleien und beim Rechnungswesen der Gerichte (vgl. Jahresbericht Gerichtsrat 2017 S. 352).

8.34.2 Appellationsgericht

8.34.2.1 Informationen der akkreditierten Medienschaffenden

Im Rahmen des gerichtsübergreifenden Projekts der *Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit* ist das Appellationsgerichts daran, die Information der akkreditierten Gerichtsberichterstatterinnen und –berichtserstatter über die (medien-)öffentlichen Verhandlungstermine per Mail durch entsprechende, für alle Interessierten zugängliche Informationen auf der Homepage des Appellationsgerichts abzulösen. Nachdem nun die letzten softwarebedingten Probleme haben bewältigt werden können, sollte die neue Informationsplattform ab November 2019 zur Verfügung stehen.

8.34.2.2 Effizienzsteigerung im Gerichtsschreiberdienst

Die steigende Geschäftslast hat die öffentlich-rechtliche und die strafrechtliche Abteilung des Appellationsgerichts veranlasst, zwischen Präsidien und Gerichtsschreiberinnen sowie Gerichtsschreibern ein *Dialogprojekt* zur Realisierung von *Effizienzsteigerungsmassnahmen* einzuleiten. In diesem Rahmen wurden etwa der Abbau qualitätssichernder, redaktioneller Überprüfungsmaßnahmen zur Entlastung der Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber beschlossen (vgl. dazu unten Ziff. 7). Die Gerichtsschreiber-Leitung erstellt und überprüft laufend Anleitungen für die Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber sowie die Volontärinnen und Volontäre zur Erleichterung und Qualitätssicherung der Urteilsredaktion.

8.34.2.3 „Prozessoptimierung Kanzlei“

Bei der Kanzlei des Appellationsgerichts wurden mit dem Projekt „Prozessoptimierung Kanzlei“ mit externer Unterstützung die Abläufe und die Arbeitsverteilung überprüft, effizienter gestaltet und die Aufgaben innerhalb des Kanzleiteams in den Jahren 2018 und 2019 neu zugeteilt.

8.34.2.4 Personaladministration

Mit dem Projekt „*Eintrittsformular*“ hat das Appellationsgericht sämtliche Prozesse im gerichtsin-ternen Bereich, im Verkehr mit der zuständigen dezentralen Personalabteilung des Präsidialdepartements und mit den Zentralen Informatikdiensten (ZID) beim Eintritt neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter neu aufgenommen und die entsprechenden Prozesse optimiert und für die Zukunft rationalisiert. Damit konnten auch die Empfehlungen der Finanzkontrolle mit Bezug auf das Juris-Berechtigungsmanagement (vgl. dazu Ziff. 6 unten) umgesetzt werden.

8.34.3 Sozialversicherungsgericht

8.34.3.1 Öffentlichkeitsarbeit

Im Rahmen des Projekts *Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit* führte auch das Sozialversicherungsgericht 2018 die Publikation seiner Urteile im Internet ein. Im Rahmen der Umsetzung dieses Projekts mussten die verschiedenen Abläufe zur Urteilsredaktion und -korrektur bzw. Kontrolle der Anonymisierung laufend überprüft werden. Als am effektivsten erwies sich eine Teilung der Aufgaben unter den Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern einerseits und der Kanzlei andererseits. Dagegen zeigte sich, dass der Beizug von Volontärinnen oder von Aushilfen eine Publikation fehlerfreier Urteilstexte nicht gewährleisten kann.

8.34.3.2 Finanzweisung

Auf der Grundlage des vom Gerichtsrat erlassenen Finanzreglements hat die Präsidienkonferenz des Sozialversicherungsgerichts zeitgleich die im Jahr 2018 entworfene *interne Finanzweisung* beschlossen. Damit sind die Unterzeichnungs- und Visumsberechtigungen sowie die finanziellen Abläufe umfassend überprüft und geregelt worden. Zudem ist damit das Erfordernis gemäss Bericht der Finanzkontrolle über die Zwischenrevision 2016 (Bericht Nr. 79 vom 6. März 2017), eine Visums- und Unterschriftenregelung zu erstellen, erfüllt worden.

8.34.3.3 Rechtsberatung

Um den Rechtssuchenden im Rahmen der *Rechtsauskunft* möglichst effizient Auskunft geben zu können, wurde eine Adressliste mit sämtlichen beratenden und Auskunft erteilenden Institutionen in der Region erstellt. Ferner wurde auf der Homepage des Sozialversicherungsgerichts ein Formular zur Einreichung von Klagen im Bereich der dem Versicherungsvertragsgesetz unterstehenden Krankentaggeldversicherungen aufgeschaltet. Dieses enthält auch eine Liste der erforderlichen Dokumente, welche die betroffenen Versicherten dem Gericht einreichen müssen, womit sich zeitraubende Rückfragen erübrigen.

8.34.4 Zivilgericht

8.34.4.1 Überprüfung Weibeldienst

Das Zivilgericht ist derzeit daran, seinen *Weibeldienst* unter Einbezug des bisherigen sogenannten Postbüros bezüglich Ausbildung und Struktur zu überprüfen. Gegenstand einer Aufgabenüberprüfung sind auch das *Gerichtssekretariat* und die Kanzleien, bei denen der polyvalente Einsatz einzelner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in verschiedenen Kanzleien zur Steigerung der Effizienz der Kanzleiarbeit angestrebt wird.

8.34.4.2 Überprüfung Bargeldtransport

Zusammen mit dem Rechnungswesen der Gerichte hat das Betreibungs- und Konkursamt das Projekt „Bargeldtransport“ lanciert. Damit wird insbesondere der Geldfluss von den externen Ganten wie auch vom Erbschaftsamt neu gestaltet und vermieden, dass grössere Bargeldflüsse über das Rechnungswesen der Gerichte als Kasse des Zivilgerichts fliessen. Dieses Teilprojekt steht dabei im Rahmen einer gesamthaften Überprüfung der Aufgaben und Dienstleistungen des Rechnungswesen der Gerichte als bisherige „Kasse“ für das Zivilgericht.

8.34.5 Strafgericht

8.34.5.1 Überprüfung Kanzleien

Im gleichen Sinne ist das Strafgericht derzeit daran, die *Kanzleien A/ZMG* und B, die die Verfahren auf Anklage vor bzw. nach der Gerichtsverhandlung bearbeiten, zusammenzulegen und unter eine einheitliche Leitung mit Stellvertretung zu stellen. Dies soll auch die Situation bei personellen Engpässen in den fraglichen Kanzleien verbessern helfen, so dass seltener auf externe Aushilfen zurückgegriffen werden muss.

8.34.6 FU-Gericht und Jugendgericht

8.34.6.1 Projekt Einführung Juris

Gegenstand einer laufenden Aufgabenüberprüfung ist die Ablösung der bisher ohne spezifisches Fallverwaltungsprogramms vorgenommenen Dossierverwaltung durch das an den anderen Gerichten verwendete Programm „JURIS“. Zudem wurde das gemeinsame Sekretariat reorganisiert.

9. Einbezug von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter setzen die kantonalen Aufgaben tagtäglich um und sind mit den Prozessen vertraut. Sie erkennen dementsprechend vielfach Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung und zur Verbesserung der Aufgabenerfüllung. Das sechste Element der GAP sah daher den Einbezug der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor. Es wurde ihnen die Möglichkeit gegeben mitzuteilen, wo sie Verbesserungs- und Sparpotenzial sehen und wo Effizienzsteigerungen möglich sind. Der Einbezug der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist über die Departemente erfolgt. Dies hat es ermöglicht, die bereits vorhandenen Strukturen zu nutzen.

Ein Departement hat zur Umsetzung des Einbezugs der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf schon implementierte Ideenmanagementsysteme zurückgegriffen. Sechs Departemente haben ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter explizit im Rahmen der GAP eingeladen, Ideen und Verbesserungsvorschläge einzureichen. Bei vier davon erfolgte die Einladung direkt durch die Departementsvorsteherin oder den Departementsvorsteher. Zwei Departemente haben gleichlautende Schreiben verfasst, welche von den Dienststellenleiterinnen oder -leitern versandt worden sind.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter konnten ihre Ideen bei einer zentralen Stelle im Departement bzw. der Dienststellen einreichen. In einigen Departementen konnten Vorschläge auch anonym erfolgen. Die Vorschläge wurden gesammelt, von den zuständigen Fachstellen geprüft und bearbeitet. Ein Teil der Vorschläge konnte anschliessend sogleich umgesetzt werden. Weitere Vorschläge bedürfen zur Umsetzung einer vertieften Prüfung. Andere Vorschläge werden nicht weiterverfolgt.

Insgesamt sind 160 Vorschläge eingegangen. Die Mehrheit der Eingaben betrifft Verbesserungen im eigenen Arbeitsbereich. Teilweise wurden Vorschläge eingebracht, die übergeordnete oder gesamtkantonale Fragestellungen betreffen. Einige Vorschläge werden schon im Rahmen von laufenden Projekten adressiert. Die Vorschläge zum eigenen Arbeitsbereich betreffen Verbesserungen in den Arbeitsprozessen, in der Organisation, im Arbeitsumfeld oder thematisieren die Digitalisierung. Weiter sind viele Vorschläge im Bereich der Umweltthematik eingereicht worden. In den Vorschlägen anvisiert wurden zumeist die Minderung von Prozessaufwand und des Ressourcenverbrauchs sowie eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen.

Im Bereich Umwelt adressieren die Vorschläge mehrfach Massnahmen zur Reduktion des Papier-, Strom- und Plastikverbrauchs, zur Verwendung ökologischer Produkte und zur Sensibilisierung für ressourcenschonende Arbeitsweisen. Im Bereich der Arbeitsprozesse finden sich viele Vorschläge im Bereich der Digitalisierung, aber auch Vorschläge zur Optimierung von administrativen Prozessen. Daneben gab es viele kleinere Vorschläge, welche die konkreten Arbeits- und Organisationsprozesse oder das Arbeitsumfeld in einzelnen Dienststellen betreffen. Diese werden soweit möglich und sinnvoll innerhalb der Dienststellen weiterverfolgt.

Kleinere Überprüfungen zur Optimierung der Geschäftsprozesse finden laufend statt. Eine wichtige Rolle kommt in diesem Zusammenhang nicht zuletzt auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu, die tagtäglich mit den Prozessen befasst sind und dementsprechend vielfach Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung erkennen und auch aktiv Verbesserungsvorschläge einbringen können. Mit diesem Element der GAP wurde dieser Prozess unterstützt und gefördert. Mit den 160 eingereichten Vorschlägen konnten konkrete Arbeitsabläufe optimiert werden.

10. Anzugbeantwortung

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 16. Januar 2019 den nachstehenden Anzug von Patricia von Falkenstein und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

Das Finanzhaushaltsgesetz verpflichtet den Regierungsrat, mit einer Generellen Aufgabenüberprüfung (GAP) die kantonalen Tätigkeiten mindestens einmal pro Legislaturperiode auf ihre staatliche Notwendigkeit, ihre Wirksamkeit und die Effizienz ihrer Erbringung sowie auf die Tragbarkeit ihrer finanziellen Auswirkungen zu überprüfen. Er kann dabei Schwerpunkte vornehmen und unterbreitet dem Grossen Rat das Ergebnis der Prüfung zur Kenntnisnahme. Der Regierungsrat hat am 1. Juni 2018 mitgeteilt, welche sechs Elemente er für die GAP der Legislaturperiode 2017-2021 vorsieht. Die Analysen werden in den nächsten Monaten durchgeführt. Der Schlussbericht der GAP soll Ende 2019 dem Grossen Rat unterbreitet werden.

Ziel der GAP ist sicherzustellen, dass die staatlichen Mittel wirksam, effektiv und effizient eingesetzt werden. Sie leistet somit einen Beitrag für einen nachhaltigen Finanzhaushalt des Kantons Basel-Stadt. Im Rahmen der Debatte um das Budget 2019 und das Ende 2017 überwiesene Budgetpostulat Wüest-Rudin fordert eine Mehrheit des Parlaments, dass innerhalb der Verwaltung Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung evaluiert werden, um so die Bevölkerung und den baselstädtischen Finanzhaushalt zu entlasten.

CVP, FDP, LDP, SVP und GLP wollen deshalb die Gelegenheit der GAP nutzen, um den Regierungsrat ihre eigenen Vorschläge hinsichtlich der im Finanzhaushaltsgesetz festgehaltenen Ziele zu unterbreiten.

Der Regierungsrat wird daher gebeten, im Rahmen des GAP die folgenden Synergien und Reorganisationen zu prüfen und dem Grossen Rat das Ergebnis der Prüfung begründet mitzuteilen:

1. Schaffung einer Fachstelle "für alle Fragen der Vielfalt"

Das Gleichstellungsbüro und die Fachstelle Diversität und Integration sollen zusammengelegt werden. Es ist nicht erforderlich, für jede Zielgruppe eine eigene Fachstelle einzurichten. Das entsprechende Knowhow soll in einer neuen Fachstelle gebündelt werden. Die Regelstrukturen müssen bereit sein, für alle kompetent zu sein. Geschlecht, Herkunft, Alter, sexuelle Orientierung etc. sind normale Teile der Vielfalt und gehören zur Gesellschaft – also soll eine (einzige) Stelle darauf achten.

2. Dienststelle "Kantons- und Stadtentwicklung" aufheben

Mit Ausnahme der unter Punkt 1 aufgeführten Fachstelle "für alle Fragen der Vielfalt" (vormals "Gleichstellungsbüro" resp. "Fachstelle Diversität und Integration") ist die Dienststelle "Kantons- und Stadtentwicklung" aufzuheben und deren Aufgaben in das bestehende Planungsamt im Bau- und Verkehrsdepartement zu übersiedeln. Damit sollen Doppelspurigkeiten verhindert werden und für Aussenstehende (Bevölkerung etc.) die Wege kürzer werden.

3. "Amt für Mobilität" auflösen

Das "Amt für Mobilität" soll in dieser Form aufgehoben werden. Die Mobilitätsstrategie und Mobilitätsplanung sollen bestehen bleiben und in das Planungsamt im gleichen Departement (BVD) verschoben werden. Es macht jedoch keinen Sinn, zwei Ämter mit Planungsaufgaben zu betrauen. Sämtliche strategischen und planerischen Fragen betreffend Verkehr sollen in einem einzigen Amt bearbeitet werden. Die Aufgabenbereiche Verkehrstechnik und Verkehrssteuerung sollen hingegen in die Abteilung Verkehr der Kantonspolizei Basel-Stadt (JSD) verschoben werden. Diese Bereiche betreffen die praktische Umsetzung der strategischen und planerischen Vorgaben. Es ist sinnvoll, diese Fragen zusammen mit dem Verkehrsdienst und der Verkehrssicherheit in einer Abteilung zu bündeln. Dadurch braucht es weniger departementsübergreifende Koordination und es kann so die Effizienz gesteigert werden.

4. Reduktion der Personalmittel in der Abteilung "Lärmschutz" des Amtes für Umwelt und Energie

Eine Reduktion des bestehenden Headcounts in der Abteilung "Lärmschutz" im AUE (WSU) soll im Rahmen der GAP ebenfalls überprüft werden. In der Vergangenheit wurden immer wieder Beispiele beschrieben, bei denen der Lärmschutz sehr strikt angewendet wurde. Dies betrifft beispielsweise Restaurants oder Konzerte im öffentlichen Raum. Die Bevölkerung vor übermässigem Lärm zu schützen, ist eine wichtige Aufgabe. Gleichzeitig gehört Lärm aber auch zu einer lebendigen Stadt dazu. Damit sich das AUE in seiner Arbeit auf die Lärmexzesse beschränkt, die unbestritten negative Auswirkungen für die Bevölkerung haben und Massnahmen erfordern, sind die Ressourcen entsprechend zu beschränken.

5. Verzicht und Reduktion von Kommunikationsabteilungen in den Departementen

Künftig soll die Kommunikation einheitlich auf Stufe "Departementsleitung" für das jeweilige Departement zentral organisiert werden. Kommunikationsabteilungen und -mitarbeitende auf Stufe "Dienststelle" sind nach Möglichkeit aufzuheben. Mit dieser Massnahme können an verschiedenen Orten Kosten eingespart werden und Synergien genutzt werden. So macht es bspw. wenig Sinn, dass innerhalb des Präsidentsdepartements auch noch die Abteilung "Kultur" und die Abteilung "Aussenbeziehungen und Standortmarketing" über eigene Kommunika-

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

tionsstäbe verfügen oder aber innerhalb des Bau- und Verkehrsdepartements es eigens für das Tiefbauamt eigene Kommunikationsmitarbeitende benötigt.

6. Reduktion von Kampagnen beim Kanton Basel-Stadt

Schon die GPK hat in ihren letzten Jahresberichten moniert, dass der Kanton (zu) viele Kampagnen in verschiedenen Bereichen lanciert, welche häufig auf ihre Wirksamkeit kaum oder nur ungenügend zu evaluieren sind. Einzelne Kampagnen haben hierbei zudem die Wirkung völlig verfehlt oder haben nachweislich keine Verbesserung der Situation erwirkt (bspw. Kampagne «RHYLAX am Rheinbord»). Die Regierung soll daher im Rahmen der GAP überprüfen, inwiefern künftig Kampagnen insgesamt reduziert resp. zielgerichteter nur für einige wenige, sehr wichtige Anliegen initiiert werden können (gilt auch für dazugehörige Drucksachen und weitere Begleitmassnahmen).

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

Wie im Anzug gefordert, sind die aufgeworfenen Themen im Rahmen der GAP geprüft worden. Die Prüfungen fanden im Rahmen des Elementes „Analysen in den Departementen“ statt (Kapitel 8). Über die Ergebnisse der im Anzug vorgeschlagenen Aufgabenüberprüfungen wird in den folgenden Unterkapiteln berichtet:

- Schaffung einer Fachstelle "für alle Fragen der Vielfalt": Kapitel 8.4
- Dienststelle "Kantons- und Stadtentwicklung" aufheben: Kapitel 8.5
- Verzicht und Reduktion von Kommunikationsabteilungen in den Departementen: Kapitel 8.6
- Reduktion von Kampagnen beim Kanton Basel-Stadt: Kapitel 8.7
- "Amt für Mobilität" auflösen: Kapitel 8.13
- Reduktion der Personalmittel in der Abteilung "Lärmschutz" des Amtes für Umwelt und Energie: Kapitel 8.32

Aufgrund obiger Ausführungen beantragt der Regierungsrat, den Anzug abzuschreiben.

11. Schlussfolgerungen

Der Regierungsrat ist durch die Kantonsverfassung und das Finanzhaushaltsgesetz beauftragt, eine nachhaltige Ausgabenpolitik zu verfolgen (§ 16 KV und § 7 FHG). Dies beinhaltet eine sparsame, wirtschaftliche, konjunkturgerechte Führung des Finanzhaushalts, welcher mittelfristig im Gleichgewicht gehalten werden muss. Dies wird im Rahmen des Budgets und des Finanzplans umgesetzt. Geschäfte mit finanziellen Auswirkungen werden zudem einer Wirtschaftlichkeitsprüfung gemäss § 8 FHG unterzogen. Zusätzlich verpflichtet § 7 FHG den Regierungsrat, mindestens einmal pro Legislaturperiode eine Generelle Aufgabenüberprüfung (GAP) durchzuführen. Mit der GAP werden die kantonalen Tätigkeiten auf ihre Notwendigkeit, Wirksamkeit, Effizienz sowie ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit untersucht. Bei der GAP stehen nicht Sparmassnahmen im Vordergrund, sondern die Verbesserung der staatlichen Leistungserbringung.

Der Regierungsrat hat den Gesetzesauftrag erfüllt und die GAP in der laufenden Legislaturperiode durchgeführt. Bei der Ausgestaltung hat er die Erfahrungen und Rückmeldungen aus der in der letzten Legislaturperiode erstmalig durchgeführten GAP berücksichtigt. Neben der Kernverwaltung haben auch die Finanzkontrolle stellvertretend für die Behörden und die Gerichte an der GAP teilgenommen und eigene Aufgabenüberprüfungen durchgeführt.

Die GAP 2017-2021 besteht aus sechs Elementen, welche zusammen eine umfassende Überprüfung sicherstellen. Es sind der kantonale Finanzhaushalt mit einem interkantonalen Benchmark-Vergleich überprüft, die finanzielle Entwicklung der Departemente untersucht und aktuelle Aufgabenüberprüfungen und Sparprogramme anderer Kantone analysiert worden.

Weiter hat der Regierungsrat fünf Schwerpunkte festgelegt, welche vertiefter überprüft worden sind. Im Zentrum standen departementsübergreifende Querschnittsthemen:

- Zentralisierung in den unterstützenden Bereichen Finanz- und Rechnungswesen, Personalwesen und IT
- Drucksachen und Publikationen
- Evaluation der Raumstandards der Basler Schulen und der Büroräumlichkeiten der kantonalen Verwaltung
- Evaluation der Baunormen / Standards
- Überprüfung der Labororganisation

Aufgrund der Analyse der fünf Schwerpunktt Themen hat der Regierungsrat insgesamt 21 Optimierungsmassnahmen beschlossen. Die Massnahmen haben eine grosse Breitenwirkung, indem sie in der überwiegenden Mehrzahl alle Departemente betreffen. Es werden Arbeitsprozesse in den Bereichen Finanz- und Rechnungswesen, IT und HR zentralisiert und optimiert, die Digitalisierung bei der Aufgabenerfüllung umgesetzt, Standards in mehreren Bereichen angepasst und Verbesserungen in der Erstellung und Verwaltung der Immobilien im Verwaltungsvermögen angestrebt. Es werden beispielsweise

- die Finanzprozesse in den Departementen in optimalem Umfang zentralisiert und flächendeckend mit zwei IT-Instrumenten unterstützt.
- HR-Prozesse über die gesamte Verwaltung standardisiert.
- bei den Drucksachen und Publikationen das Digitalprinzip eingeführt.
- bei Schulhausneubauten Richtlinienwerte betreffend Gebäudekosten- und –effizienz festgelegt.
- die Flächenwerte pro Arbeitsplatz in der kantonalen Verwaltung von 14 bis 16 m² auf 12 bis 14 m² gesenkt und die Büroraumstandards überarbeitet.
- der Ermessensspielraum in der Anwendung der rechtlichen Normen bei Bauvorhaben und das Konzept zum Investitionsablauf vertieft überprüft.
- die Machbarkeit einer räumlichen Zusammenlegung der kantonalen Labororganisation vertiefter abgeklärt.

Neben den Schwerpunktanalysen haben die Departemente in ihrem Bereich 34 Aufgabenüberprüfungen durchgeführt. Sie haben Organisationsanalysen durchgeführt, Prozesse und die Leistungserbringung analysiert, die Quantität und Qualität von Aufgaben untersucht, einen Verzicht auf Aufgaben geprüft und zwei make-or-buy Analysen gemacht. Aus den Analysen haben die Departemente rund 70 Massnahmen abgeleitet und umgesetzt.

Mit vorliegendem Bericht beantwortet der Regierungsrat auch den Anzug Patricia von Falkenstein und Konsorten betreffend „Generelle Aufgabenprüfung für Synergien und Effizienzsteigerungen nutzen“. Er hat die vorgeschlagenen Aufgabenüberprüfungen durchgeführt und beantragt den Anzug aufgrund des vorliegenden Berichts abzuschreiben.

Das Gesetz schreibt die Durchführung einer GAP vor, nicht aber die genaue Art und den Umfang der Prüfung. Die GAP 2017-2021 ist breit aufgestellt und stellt eine umfassende Überprüfung dar mit Studien, departementsübergreifenden Schwerpunktanalysen, Aufgabenüberprüfungen in den Departementen und einem Einbezug der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Aus Sicht des Regierungsrates haben sich insbesondere die Festlegung von Schwerpunktthemen und die departementalen Analysen bewährt. Mit der Schwerpunktbildung konnten Querschnittsbereiche vertieft analysiert und gezielte Massnahmen erarbeitet werden. Die Analysen, welche die Departemente durchgeführt haben, zeigen die Breite der kantonalen Aufgaben. Insgesamt resultierten aus der GAP rund 90 Optimierungsmassnahmen.

Bei der Analyse der BAK hat sich gezeigt, dass ein interkantonaler Vergleich basierend auf der Eidgenössischen Finanzstatistik schwierig ist, da der Kanton Basel-Stadt als Stadtkanton ein Sonderfall darstellt. Das Aggregationsniveau der BAK-Studie mit knapp 30 Aufgabenfeldern ist zudem hoch. Dass interkantonale Vergleiche auf einer tieferen Aggregationsebene aber einen wichtigen Beitrag leisten zur Beurteilung und Verbesserung der staatlichen Aufgabenerfüllung, haben die Schwerpunktanalysen gezeigt.

Die GAP ist ein relativ neues finanzpolitisches Steuerungsinstrument, welches erst seit 2012 im FHG gesetzlich verankert ist. Das in dieser Legislaturperiode ausgearbeitete Konzept hat sich aus Sicht des Regierungsrates grundsätzlich bewährt. Mit der nunmehr zum zweiten Mal durchgeführten GAP ist das Instrument in der kantonalen Verwaltung verankert worden. Die GAP trägt dazu bei, die Aufgaben kontinuierlich zu hinterfragen und auf eine effektive und effiziente Durchführung zu achten. Die Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Durchführung werden in die Ausgestaltung der GAP der nächsten Legislaturperiode einfließen.

12. Antrag

Die Ergebnisse des vorliegenden Berichts werden gemäss Gesetzesauftrag von der Finanzkontrolle geprüft. Die Finanzkontrolle erstattet der Finanzkommission und der Geschäftsprüfungskommission zuhanden des Grossen Rates separat Bericht. Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, den Bericht zur Generellen Aufgabenüberprüfung zur Kenntnis zu nehmen.

Aufgrund dieses Berichts beantragt der Regierungsrat, den Anzug Patricia von Falkenstein und Konsorten betreffend „Generelle Aufgabenüberprüfung für Synergien und Effizienzsteigerungen nutzen“ abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage

- Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

Bericht zu den Ergebnissen der Generellen Aufgabenüberprüfung für die Legislatur 2017-2021

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Bericht des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben] sowie in den Bericht der Finanzkommission Nr. vom [Datum eingeben], beschliesst:

1. Der Bericht zur Generellen Aufgabenüberprüfung für die Legislatur 2017-2021 wird zur Kenntnis genommen.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.